CAMERA DEI DEPUTATI N. 2311-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO AFFARI INTERNI E DI CULTO - ENTI PUBBLICI)

(RELATORI: **RUSSO SPENA RAFFAELLO** E **MATTARELLI GINO**, *per la maggioranza;*
IOTTI LEONILDE, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 5 luglio 1960 (*Stampato n. 935*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL BILANCIO E *AD INTERIM* DEL TESORO
(TAMBRONI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 7 luglio 1960

—

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961

Presentata alla Presidenza il 30 settembre 1960

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

INDICE

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

PARTE PRIMA

1. – Premessa . . . . . *Pag.* 3
2. – Servizi antincendi . . . » 3
3. – Affari di culto . . . . . » 3
4 – Pubblica sicurezza . . . . . » 4
5 – Polizia giudiziaria e servizi speciali . . . . . » 4
6. – Corpi di polizia speciale . . » 5
7 – Potenziamento delle forze di polizia . . . . . » 5
8. – La nuova legge di pubblica sicurezza . . . . . » 7
9. – L'assistenza pubblica . . . . » 7
10. – Riforma della assistenza pubblica . . . . . » 8
11 – Gli Enti comunali di assistenza » 9
12. – Moralità pubblica . . . . . » 9
13. – Le regioni . . . . . » 11
14. – Rapporti fra Stato e Chiesa . » 11

PARTE SECONDA

1. – Le elezioni comunali e provinciali *Pag.* 13
2. – Autonomie locali e decentramento . . . . . » 13
3. – Circoscrizioni amministrative . » 15
4. – Prefetti e controlli sugli enti locali . . . . . » 16
5. – Le province . . . . . *Pag.* 17
6. – I comuni . . . . . » 18
7. – Riforma della legge comunale e provinciale . . . . . » 18
8 – I problemi della finanza locale » 20
9. – Impresa pubblica – I problemi della municipalizzazione e della provincializzazione . . . » 30
10. – Piani regolatori comunali . . » 31
11. – Segretari comunali e provinciali e personale degli enti locali . » 32
12 – Consiglio superiore degli enti locali . . . . . » 33
13. – Viabilità minore . . . . . » 34
14. – Altri provvedimenti di interesse degli enti locali . . . » 34
15. – Considerazioni finali sui comuni e sulle province . . . . . » 35
16. – Attività dei servizi di competenza dell'amministrazione civile dell'interno . . . . » 36

RELAZIONE DI MINORANZA

1. – Premessa . . . . . *Pag.* 38
2. – Rapporti fra lo Stato e i cittadini » 39
3. – Rapporti fra lo Stato e gli enti locali . . . . . » 41
4. – Conclusioni. . . . . » 45

DISEGNO DI LEGGE . . . . . » 46

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

PARTE PRIMA

1. — PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1960-61 presenta un ammontare per spese effettive e per movimento di capitali di lire 204.592.945.477 alle quali sono da aggiungere lire 37.780.200.000 accantonate in appositi fondi del Ministero del tesoro per far fronte alle spese derivanti da provvedimenti legislativi in corso di approvazione.

Le somme riportate, suddivise in percentuali, risultano così impiegate: pubblica sicurezza 51,10 per cento; assistenza pubblica 27,09 per cento; spese generali 12,20 per cento; debito vitalizio 8,13 per cento; antincendi 0,84 per cento; amministrazione civile 0,42 per cento; affari di culto 0,05 per cento; archivio di stato 0,04 per cento.

Delle voci soprariportate le appostazioni relative alle spese generali, debito vitalizio, servizi anticendi, amministrazione civile, affari di culto ed archivio di stato non danno di solito luogo a discussioni degne di rilievo. Su questi argomenti si accenerà brevemente, in linea preliminare, per potersi poi soffermare con maggior agio sui punti che formano oggetto delle polemiche, ossia sulla materia riflettente la pubblica sicurezza e l'assistenza pubblica, avvertendo che gli argomenti relativi ai comuni ed alle province saranno, invece, trattati dal collega onorevole Gino Mattarelli.

2. — SERVIZI ANTINCENDI

È costante cura del Governo adeguare i servizi antincendi ai continui progressi tecnici ed alla crescente importanza ed estensione dei compiti affidati a questo ramo dell'amministrazione. L'azione si svolge in una triplice direzione: potenziamento dei servizi (costruzione di nuove caserme, ammodernamento delle attrezzature mobili); preparazione tecnico-professionale del personale attraverso l'operato delle scuole centrali antincedi e dell'annesso centro studi ed esperienze; creazione di nuovi impianti sportivi e miglioramento di quelli già esistenti; organico riordinamento dei servizi stessi nonché una conseguente revisione della stato giuridico, degli organici e del trattamento economico del personale dipendente, alle cui esigenze è inteso a provvedere il disegno di legge di iniziativa del Ministro dell'interno in corso di esame al Senato (I Commissione atto n. 622) e quello presentato alla Camera dei Deputati per il riordinamento dei ruoli del personale statale dal servizio antincendi (stampato n. 2329). Peraltro, va segnalato che l'applicazione di norme generali relative ai dipendenti pubblici ha creato, rispetto ad alcune particolari categorie, qui come in altri rami dell'amministrazione, situazioni di squilibrio che bisogna sanare. A questo fine mira la proposta di legge presentata il 9 luglio 1960 avente per oggetto la estensione agli ufficiali del corpo dei vigili del fuoco delle disposizioni contenute nell'articolo 4 della legge 19 ottobre 1959, n. 928 (stampato n. 2325).

3. — AFFARI DI CULTO

Nella materia relativa agli affari di culto occorre rilevare che il Governo si è prefissato l'obbiettivo di rendere più efficiente e redditizia l'amministrazione del Fondo per il culto e del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, nonché dei Patrimoni riuniti ex economali. A tal fine si è proceduto a una ricognizione di tutti i beni terrieri e di quelli mobiliari, questi ultimi costituiti, in parte, da numerose prestazioni (circa 150.000), reali e personali.

Questa operazione è la premessa dell'azione diretta al raggiungimento del fine innanzi accennato.

I terreni meno redditizi saranno alienati ed il ricavato verrà impiegato in altre forme di investimento, prevalentemente in

fabbricati; gli altri immobili saranno potenziati nell'efficienza e, quindi, resi più redditizi. L'onerosità del servizio di riscossione delle prestazioni ne consiglia l'affrancazione al cui fine l'amministrazione non tralascia di assumere tutte le iniziative idonee ed opportune. Ancora, in materia dei culto va fatta particolare menzione della legge n. 1078 del dicembre scorso con la quale gli assegni di congrua al clero sono stati aumentati allo scopo di adeguarli al valore della moneta.

4. — PUBBLICA SICUREZZA

Tanto accennato in materia dei servizi antincendi e degli affari di culto, si deve subito avvertire che il riparto in percentuali delle spese, così come sopra è stato prospettato – mostrando con evidenza che la maggior parte delle spese medesime è destinato alla pubblica sicurezza – dà pretesto alla opposizione di lamentare che lo Stato compia uno spreco di ricchezza per tenere in piedi una organizzazione poliziesca che serve al Governo per colpire i lavoratori e conculcare le civiche libertà. Anche da ultimo, durante la discussione di questo bilancio al Senato, l'onorevole relatore di minoranza mostrava di allarmarsi perché saranno spese per l'assistenza lire 48.473.318.277, mentre spenderemo per la polizia quasi il doppio e ne deduceva che siffatta preminenza di spesa evidenziava una linea politica per la quale il Ministro dell'interno assume il ruolo di ministro di polizia.

Simile impostazione può essere facilmente confutata.

Se la tirannia del tempo consentisse un'ampia indagine retrospettiva, si dimostrerebbe che i governi democratici del dopo guerra per la polizia hanno speso, in percentuale, di gran lunga meno dei governi democratici dell'anteguerra. Ad esempio, nei bilanci 1910-11 e 1911-12 troviamo l'1,5 per cento per spese di beneficenza ed il 45 per cento per spese di polizia.

Si dimostrerebbe, altresì, che spesso, in regime di libertà, le opposizioni hanno accusato il governo di attentato ai diritti civici, mai ovviamente ciò è avvenuto in momenti di tirannide.

Questo basterebbe a smentire i falsi lamenti. La stessa vivacità della polemica è prova di rispetto di ogni libertà. Facili argomenti, come si vede, ed uno più di tutti, che si ricava dall'odierna funzionalità e vitalità del Parlamento, il che rassicura i cittadini sull'assoluto e convinto rispetto della Costituzione repubblicana da parte dei governi democratici. Mai, come in questo momento, è esistita una così perfetta corrispondenza fra Parlamento e Governo. Dall'inizio della III Legislatura al 31 agosto di questo anno su 16.479 interrogazioni presentate è stata data risposta a 12.496 di cui per 1.109 vi è stato svolgimento orale, mentre 11.388 hanno avuto risposta scritta. Sono state svolte n. 73 interpellanze e n. 22 mozioni. Ciò prova appieno quanto rispetto il Governo abbia per il Parlamento, depositario della volontà del paese.

Simili premesse, di carattere generale, non sono intese a sfuggire al problema. La opposizione vede trasformati i miliardi di lire in cumuli di sfollagente (o peggio, di manganelli) ed in montagne di bombe lacrimogene, quasi che gli agenti di pubblica sicurezza non avessero altro compito che quello di sospendere innocenti discorsi politici o di sciogliere con violenza pacifici cortei di lavoratori.

Par quasi di assistere ad una manifestazione del ben noto complesso che fa vedere al colpevole in ogni sconosciuto un carabiniere.

Ben altri compiti esercita la polizia a difesa della sicurezza dei cittadini, dell'ordine pubblico e dello stato di diritto.

5. — POLIZIA GIUDIZIARIA E SERVIZI SPECIALI

Nel campo della polizia giudiziaria, i servizi di vigilanza e di prevenzione, attuati con maggiore impiego di attrezzature e di mezzi tecnici, hanno consentito di fronteggiare, con proficui risultati, attività criminose pur manifestantisi con tecniche sempre più insidiose. Ed, invero, deve registrarsi la sensibile diminuzione dei delitti più gravi, quali gli omicidi, le rapine, i sequestri di persone, mentre nel settore della repressione dei reati, le aliquote dei delitti scoperti hanno avuto un incremento apprezzabile (ad esempio, per gli omicidi, si è passati dal 90,57 per cento al 92,98 per cento).

Nel campo della delinquenza minorile è noto come alcune manifestazioni di teppismo giovanile abbiano destato un certo allarme nella pubblica opinione. Gli organi di polizia sono riusciti, nella quasi totalità dei casi, ad assicurare i colpevoli alla giustizia; ma, a parte ciò, degna di nota è l'intensa opera di prevenzione svolta dagli uffici di polizia dei minori, da tempo istituiti presso le questure, la cui azione ha, altresì, consentito una serena valutazione del fenomeno che, considerato sotto l'aspetto quantitativo, non è apparso tale da destare, di massima, serie apprensioni,

tenuto conto che il numero dei reati commessi da minori è rimasto in generale pressoché invariato; solo deve registrarsi, in questo settore, un aumento dei delitti contro la moralità, di cui si parlerà brevemente in seguito.

Sotto analogo profilo va, altresì, ricordata l'ottima prova fornita dagli speciali servizi di polizia istituiti, di intesa con il Ministero della sanità, presso alcune questure ai fini della vigilanza nel campo delle frodi alimentari, con particolare riguardo al commercio delle carni: dati i buoni risultati ottenuti, è allo studio un ulteriore incremento di tali servizi.

Affiancano efficacemente l'azione della pubblica sicurezza, da una parte la scuola superiore di polizia, istituto scientifico di alto livello i cui servizi sono stati ulteriormente incrementati, dall'altra le scuole professionali ed i vari corsi di addestramento nei quali si forma un personale preparato e consapevole.

6. — CORPI DI POLIZIA SPECIALE

Nel settore delle polizie speciali (polizia ferroviaria, postale e delle telecomunicazioni, stradale e di frontiera) si deve sottolineare l'intensa azione di potenziamento e perfezionamento dei servizi relativi alla polizia stradale e di frontiera, in relazione all'incremento sensibile del traffico turistico che ha assunto punte notevoli in occasione dei giochi olimpici.

L'organico della polizia stradale che, originariamente, prevedeva l'impiego di 2.800 unità fra ufficiali, sottufficiali e guardie, ha raggiunto, alla fine del 1959, la cifra di 6.785 elementi, ed è in corso un ulteriore incremento sino a 8.000 unità. Anche la relativa organizzazione è stata estesa in modo capillare su tutto il territorio nazionale, mentre i reparti sono stati dotati di adeguate apparecchiature tecniche. Parimenti, i servizi della polizia di frontiera hanno dovuto essere incrementati: basti pensare che nel 1959 hanno passato la frontiera, in entrata ed in uscita, complessivamente 63.650.552 persone. Nei riguardi degli appartenenti alle suddette specialità è stato particolarmente curato l'addestramento professionale avendosi anche cura di diffondere la conoscenza delle lingue straniere.

7. — POTENZIAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA

I campi di estrinsecazione dell'attività di polizia sopra esemplificati, attinenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza, non esauriscono tutta la gamma degli interventi delle forze di polizia, poiché a queste si può riconoscere, secondo una più moderna dottrina, una funzione positiva di amministrazione pubblica diretta al benessere ed al progresso sociale della comunità, almeno come stimolo.

Ed è perciò che due problemi devono essere affrontati, anche se dispendiosi: quello della preparazione, addestramento e perfezionamento del personale, e quello delle relazioni pubbliche. Il primo di questi problemi investe anche quello della qualità dell'arruolamento che non deve essere inteso – come taluni ritengono – a tamponare la pur dolorosa piaga della disoccupazione, ma deve essere diretto ad assicurare un personale efficiente e capace, preparato ai complessi compiti di istituto L'onorevole Bonin, respingendo la taccia di fascismo attribuita alla polizia, ha sottolineato che questa deve essere quanto più efficiente proprio in nome della Resistenza. Egli ha indicato alcuni settori (come quelli dell'uso di stupefacenti, dell'omosessualità, dei delinquenti minori dimessi dagli istituti di correzione. dei seminfermi di mente rilasciati dalle case di cura) per i quali è indispensabile una preparazione specifica e specializzata da parte degli agenti di pubblica sicurezza.

Naturalmente, un personale scelto si potrà ottenere solo quando si sarà predisposto un trattamento economico e di carriera adeguato. Il Governo si è preoccupato del problema e molti provvedimenti sono stati emessi, fra i quali sono particolarmente da segnalare:

a) *in favore del personale civile di pubblica sicurezza:*

la legge 19 ottobre 1959, n. 928, recante modificazioni alle norme sull'avanzamento degli impiegati delle carriere direttive dell'amministrazione dello Stato che ha, in particolare, sanato alcune situazioni di disagio che si erano venute a creare soprattutto nel ruolo dei commissari di pubblica sicurezza per le promozioni al grado superiore;

la legge 7 dicembre 1959, n. 1003, con la quale è stato costituito il Corpo di polizia femminile in esecuzione della legge 20 febbraio 1958, n. 75, sull'abolizione delle case chiuse (articolo 12). A seguito di detto provvedimento viene colmata una lacuna nell'ordinamento della pubblica sicurezza con l'istituzione di apposito personale specializzato che coadiuverà i funzionari di pubblica sicurezza nei settori più delicati della prevenzione e repressione dei reati contro la moralità

pubblica, il buon costume, la famiglia, l'integrità e la sanità della stirpe e che non potrà non dare benefici effetti ai fini della repressione dei reati nel particolare settore delle donne e dei minori;

legge 12 febbraio 1960, n. 86, con la quale si è proceduto ad una revisione della tabella organica degli operai permanenti delle scuole di polizia. Il provvedimento ha riordinato e definito completamente la situazione del personale permanente temporaneo in servizio presso le dette scuole;

b) *in favore del personale del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza;*

la legge 28 ottobre 1959, n. 910, con la quale è stata data una nuova sistemazione all'organico degli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza definendo, così, un problema già da tempo allo studio della Direzione generale della pubblica sicurezza, in accoglimento di un ordine del giorno in proposito votato a chiusura della discussione generale sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno davanti la Camera dei Deputati per l'esercizio finanziario 1959-60;

la legge 22 maggio 1959, n. 343, con la quale si è provveduto alla esenzione dei limiti di età per l'ammissione al primo concorso per il conferimento del grado di vice brigadiere dopo l'entrata in vigore della legge stessa nei riguardi di una particolare categoria (appuntati e guardie di pubblica sicurezza) che non aveva potuto partecipare ai precedenti concorsi per aver già superata l'età prevista;

legge 11 giugno 1959, n. 353, con la quale si è proceduto alla revisione del trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate e dei Corpi di polizia attribuendo agli stessi il trattamento economico in vigore per gli impiegati civili delle carriere esecutive, mentre per gli ufficiali il problema è stato affrontato con provvedimento presentato al Senato il 14 luglio 1960;

legge 18 marzo 1959, n. 134, con la quale è stata approvata la costruzione da parte dell'I. N. C. I. S. di alloggi da assegnare in locazione semplice al personale dei gradi più modesti dell'amministrazione della pubblica sicurezza e dell'Arma dei carabinieri con un programma che sarà realizzato con la massima sollecitudine e che prevede lavori per lire 100 miliardi;

decreto ministeriale 19 ottobre 1959, con il quale il personale richiamato o trattenuto in servizio nel Corpo delle guardie di pubblica sicurezza è stato ammesso a godere dell'assistenza dell'E. N. P. A. S.

Con ciò i problemi delle categorie interessate non sono tutti esauriti: è stato già presentato un disegno di legge inteso a costituire un ruolo degli ufficiali medici del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza; sono in fase di studio provvedimenti che riguardano il personale civile della carriera direttiva, il personale ausiliario, il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e così via.

Deve, peraltro, segnalarsi che vanno affrontati e risolti problemi veramente essenziali per alcune categorie. Soprattutto va affrontata decisamente la revisione degli organici e della carriera degli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza ripristinando, ad esempio, il soprannumero già esistente (legge 13 luglio 1954, n. 541) ed ora assorbito, in contrasto con la recente legge regolante il soprannumero dei funzionari direttivi dell'amministrazione civile. Vi sono ufficiali che ristagnano nei bassi gradi da moltissimi anni ed altri che non hanno alcuna possibilità di avanzamento senza alcun loro demerito. Tali, per esempio, gli ufficiali ex combattenti assunti nell'anno 1948 e successivi, mantenuti in servizio ai sensi della legge 11 luglio 1956, n. 699, per la sistemazione dei quali è stata presentata, il 21 giugno scorso, la proposta di legge n. 2262. Per alcune categorie di sottufficiali e graduati del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza si deve provvedere ad eliminare gravi sperequazioni riflettenti l'indennità di riserva, la riliquidazione delle pensioni ordinarie e, in genere, il trattamento economico.

Un problema, peraltro, sovrasta tutti gli altri ed è quello relativo alla necessità di assicurare lo stato giuridico e l'avanzamento dei militari di truppa nel Corpo delle guardie di pubblica sicurezza. Bisogna assicurare a questo personale una condizione giuridica ben precisa ed una maggiore stabilità d'impiego, come è necessario provvedere all'attribuzione a favore dei militari cessati dal servizio per limiti di età o per infermità dipendente da cause di servizio, di una indennità cumulabile con il trattamento di quiescenza e fino al raggiungimento del 65° anno di età, una volta che detto personale, a differenza di quello civile, cessi dal servizio prima del compimento di tale età. Del pari deve essere estesa ai vicebrigadieri lo stato giuridico riconosciuto ai brigadieri e marescialli con la legge 3 aprile 1958, n. 460.

Naturalmente, norme del genere, per ragioni di pari trattamento a parità di funzioni, devono riguardare anche gli altri Corpi di polizia dipendenti dagli altri Ministeri (dife-

sa, finanza, grazia e giustizia, agricoltura e foreste).

Il Consiglio dei Ministri ha esaminato, come è noto, un disegno di legge *ad hoc* nella tornata dell'8 luglio 1960. È necessario riprendere lo studio del problema e risolverlo al più presto.

8. — LA NUOVA LEGGE DI PUBBLICA SICUREZZA

Non basta prestare continuamente ossequio agli «oscuri e silenziosi tutori dell'ordine», bisogna apprestare per essi mezzi giuridici ed economici che facciano avere loro coscienza della rilevanza della funzione e dell'indipendenza nel suo espletamento.

Giustificata, sin qui, l'entità della spesa stanziata, si deve respingere l'accusa che il Governo mantenga in vigore la legge di pubblica sicurezza del passato regime perché compiaciuto degli strumenti di tirannide in essa contenuti. Invero, il Governo non ha mancato di affrontare il problema relativo all'adeguamento del vigente diritto di polizia ai nuovi postulati della Costituzione.

Fin dal 1953, infatti, fu presentato al Senato un disegno di legge diretto ad apportare modificazioni ed integrazioni a talune norme del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. L'iniziativa non poté, però, giungere a conclusione per decadenza, a causa dell'intervenuto scioglimento del Parlamento.

Il medesimo progetto venne ripresentato dal Governo alla Camera dei Deputati nel dicembre 1958 (atto Camera n. 715) in una formulazione rielaborata secondo i principî e le interpretazioni affermati dalla Corte Costituzionale nelle sentenze nel frattempo emesse e tenendo conto del testo predisposto, nel 1956, dalla I Commissione del Senato sulla base del primo progetto governativo e di analoghe proposte parlamentari.

Il disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento, prende in considerazione quei punti del diritto di polizia che necessariamente dovevano essese sottoposti a revisione, in attesa di far luogo alla formulazione di un nuovo organico testo unico, che tenga conto anche della connessa riforma in corso degli istituti del diritto penale e del diritto processuale penale.

Comunque, si può affermare che, nel suddetto schema di provvedimento legislativo, sono stati riesaminati, alla stregua dei nuovi principî costituzionali, tutti i più delicati istituti di polizia.

Ed, infatti, si dà una nuova impostazione al potere di ordinanza del prefetto, secondo le massime affermate dalla Corte Costituzionale; si disciplina con nuovi criteri la materia delle pubbliche riunioni; si determinano i limiti per le perquisizioni ed i sequestri in caso di detenzione abusiva di esplosivi; si dettano nuove norme in materia di vendita di alcoolici negli esercizi pubblici; si dà una nuova regolamentazione alla distribuzione ed affissione di stampati e manifesti; si prevedono, infine, nuove maggiori garanzie con riguardo ai provvedimenti emessi durante lo stato di pericolo pubblico, nonché in favore delle associazioni, per quanto concerne gli interventi dei pubblici poteri.

Nello stesso quadro di riforma del diritto vigente è, inoltre, da menzionare il disegno di legge, già all'esame del Senato (atto Senato n. 181), che disciplina il fermo per misure di pubblica sicurezza e moralità pubblica, al fine di adeguarlo alle garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione in materia di misure restrittive della libertà personale.

È questa una materia complessa che deve essere affrontata organicamente.

Il Governo ha compiuto il proprio dovere mettendo a fuoco il problema. Spetta ora al Parlamento legiferare.

Comunque, non saranno di certo le deformazioni delle opposizioni o la elencazione di piccoli e sporadici episodi patologici (da trattarsi più come interrogazioni che come elementi di discussione di uno stato di previsione della spesa, sui quali le opposizioni si compiacciono soffermarsi, che potranno legittimare, sia pure soltanto, il sospetto di soffocamento delle libertà collettive ed individuali.

9. — L'ASSISTENZA PUBBLICA

Come già abbiamo ricordato, il relatore di minoranza durante la discussione al Senato si è mostrato allarmato perché si spende per assistenza circa la metà dell'ammontare delle somme stanziate per la polizia.

Si tratta di un'osservazione avente valore puramente polemico.

Oggi, il problema dell'assistenza non può essere esaminato alla stregua del pur nobile amore per il prossimo che genera la carità. Esso va inquadrato nel più ampio e solidaristico tema dell'assistenza sociale che tende alla «sicurezza» sociale, alla eliminazione completa del bisogno per il cittadino, dalla culla alla tomba. Quindi, anche il campo di azione dell'assistenza del Ministero dell'interno è un aspetto dell'assistenza sociale.

Se è così, la sensibilità dello Stato e del Governo al problema non può essere commisurata di certo alla sola voce per l'assistenza stanziata nello stato di previsione che esaminiamo e, meno ancora, si può ricavare un indirizzo politico dal paragone fra le singole voci di questa spesa.

Basti por mente che gli organi dell'amministrazione diretta dello Stato, gli enti autarchici territoriali, gli enti autarchici istituzionali e le istituzioni assistenziali private, spendono, per assistenza, circa un decimo della pubblica spesa complessiva, cioè circa trecentosessanta miliardi.

Né l'assistenza sociale si esaurisce con questi stanziamenti perché dei seicentottantotto miliardi, circa, spesi dall'I. N. P. S. e dei mille miliardi circa spesi dall'I. N. A. M. per assistenza, parte fa carico di certo al bilancio dello Stato.

Debitamente spostate le percentuali, questo Governo di polizia, si trasforma, per incanto, in Governo di amore per il popolo, specie quello lavoratore e bisognoso.

Ciò detto, bisogna subito avvertire che non è questo, certamente, il campo in cui si possa plaudire alla perfezione.

Anzi è necessario, qui, richiamare l'attenzione del Governo perché si ponga mano alla risoluzione dei vasti e martoriati aspetti dell'assistenza pubblica. Sol che si pensi al fatto che un ottavo della popolazione italiana (sei milioni di persone) vengono in un modo o nell'altro assistiti, ed alla serie innumerevole degli enti assistenziali, si vedrà come tre fenomeni vadano combattuti: la polverizzazione dei contributi; il costo del servizio e la interferenza di competenze, che creano possibilità di vantaggi per i più furbi (« professionisti dell'assistenza ») ed omissioni imperdonabili per i casi più dolorosi.

Reperimento di nuove entrate e snellimento organico della « burocrazia » assistenziale sono mete da raggiungere subito anche prima che la Costituzione possa trovare piena applicazione, anche prima di pervenire al traguardo della completa sicurezza sociale che, peraltro, non eliminerà la necessità dell'assistenza generica.

Il 1° marzo 1960 la commissione per lo studio del progetto di legge sull'assistenza pubblica, sulle istituzioni pubbliche e sugli altri enti che l'attuano – prova evidente della sensibilità governativa al problema – poneva dei principî accettabili.

Affermava, fra l'altro, la necessità del rispetto della personalità dell'assistito, onde l'intervento assistenziale personalizzato abbia per modalità inderogabile il rispetto della persona umana; la finalizzazione dell'assistenza alla eliminazione delle cause del bisogno, per cui l'intervento deve tendere al recupero pieno ed al reinserimento nella vita sociale del bisognoso; l'assunzione del criterio del bisogno come titolo di assistenza in modo che l'erogazione di questa sia determinata dal grado e dal tipo di bisogno e ad essi commisurata.

Questi principî postulano una riforma generale la cui urgenza e organicità è stata sottolineata durante il dibattito in Commissione dall'onorevole Rampa, ma mettono a fuoco alcuni problemi urgenti che vanno brevemente puntualizzati.

10. — RIFORMA DELLA ASSISTENZA PUBBLICA

Prima di tutto, l'ormai universalmente riconosciuta necessità di riforma degli E.C.A., che, attualmente, spendono circa 14 miliardi per quasi tre milioni di assistibili con una media mensile *pro-capite* di lire 375.

Vale appena avvertire che tale cifra, di per sè irrisoria, ha il difetto di tutti gli indici statistici: fra due persone di cui una mangia un pollo e l'altra niente, la statistica afferma che ne hanno mangiato mezzo ciascuno! Basti pensare che nei grandi centri i sussidi raggiungono la media di lire due-tre mila *pro-capite*, per immaginare quanto percepiscano i bisognosi dei centri minori.

Né solo è questo il difetto degli enti comunali di assistenza, perché la loro azione, oltre che essere insufficiente, è sporadica, irregolare e non presenta di certo alcuno degli aspetti inderogabili dianzi enunciati. Costa molto e, spesso, si sovrappone ad altre forme di assistenza o, con l'intervento individuale, fraziona l'unità del nucleo familiare. Di qui l'esigenza, non solo del potenziamento di questi enti ma della attribuzione ad essi di un'assistenza generale ben determinata ed assorbente quella di enti similari ed interferenti.

Altro problema da affrontare è quello della protezione e dell'assistenza della fanciullezza e dell'adolescenza che, oggi, sono fatte in maniera disordinata ed incompleta. Occorre soddisfare le esigenze della vita comunitaria del bambino assistito per facilitarne il normale inserimento nella società; occorrono creare gli strumenti per formare in lui una struttura morale e la capacità di uso della libertà delle scelte nei rapporti sociali; occorre agevolarne e valorizzarne le capacità atte a farlo inserire nel mondo produttivo in

rapporto al sesso, alle attitudini ed alle doti personali.

Questi problemi sono stati affrontati dalle proposte di legge n. 1526, 1527 e 1528 di iniziativa degli onorevoli Dal Canton Maria Pia ed altri. Alla finalità di una più moderna ed efficiente strutturazione dell'assistenza alle persone che presentano irregolarità fisiche, psichiche e sensoriali, tendono le proposte di legge: n. 200 per gli irregolari fisici, la n. 1652 per gli irregolari psichici, la n. 1057 per i ciechi.

I criteri generali ispiratori di queste proposte sono semplici. Respinta la tesi che la riforma dell'assistenza debba consistere, esclusivamente o prevalentemente, in un'azione di carattere amministrativo intesa a correggere od eliminare le deficienze di funzionamento dell'ordinamento assistenziale vigente, si afferma la necessità che la riforma dell'assistenza debba corrispondere ad un'azione più vasta e profonda di riordinamento delle vigenti strutture assistenziali, legislative ed amministrative, intesa ad eliminare gli anacronismi, le deficienze e le lacune ed a realizzare un sistema assistenziale moderno ed efficiente, capace di soddisfare, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, le esigenze delle diverse categorie di cittadini che si trovano in stato di bisogno. Quanto al metodo per realizzare la riforma, respinta la tesi che tutto si possa risolvere con la creazione di un testo unico di leggi, si propone di individuare, nel panorama generale dell'assistenza, i problemi più gravi ed urgenti, dalla cui soluzione dipende l'attuazione di interventi assistenziali veramente adeguati ai bisogni di larga parte della popolazione assistibile; gradualità ed azione riordinatrice faranno il resto.

11. — GLI ENTI COMUNALI DI ASSISTENZA

In tale quadro generale, l'assistenza alle persone ed alle famiglie che si trovano in condizione di miseria o di serio disagio economico (assistenza generica o economica o di base) sarà potenziata e riordinata con la proposta di modificazione della struttura e dei compiti degli E. C. A. da trasformare in E. C. A. F. (Ente comunale di assistenza familiare) per porre l'accento sul carattere necessariamente familiare dell'intervento, inteso a difendere e tutelare questo gruppo primigenio della società, e non a disgregarlo come avviene spesso, oggi, per effetto dell'assistenza individuale.

Tale riorganizzazione deve avvenire con legge autonoma e non mediante inserimento di nuove norme in un provvedimento più vasto, derivante dalla revisione della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, per la diversa natura giuridica e finalità degli E. C. A. e per le diverse forme di finanziamento. Lo Stato provvede agli E. C. A.; i privati alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza (I. P. A. B.).

Per queste ultime, invece, si dovrà rivedere la citata legge, in base alle esigenze attuali delle istituzioni interessate, modificando la vigente disciplina pubblicistica del settore, in palese contrasto con l'articolo 38 della Costituzione – che sancisce la libertà dell'assistenza privata – mirando a semplificare gli apparati e le procedure amministrative attuali ed a potenziare e qualificare tecnicamente le attività delle suddette istituzioni.

Tale esatta impostazione postula l'inaccettabilità di altre proposte di legge tendenti a trasformare le I. P. A. B., in organismi con anomala struttura pubblicistica e gli E. C. A. in enti (E. C. A. S.) con compiti indefiniti e contraddittori, derivanti da vieta ed antica concezione dell'assistenza.

Il Parlamento dovrà esaminare queste proposte, se del caso modificarle, perfezionarle. Purché, tuttavia, finalmente un così umano e grave problema sia avviato a soluzione.

Un problema sul quale ha richiamato l'attenzione dei colleghi l'onorevole Sciolis è quello dell'assistenza ai profughi cui è destinato il 25 per cento delle somme riservate all'assistenza pubblica.

Nel 1959 i profughi assistiti erano circa 40.000. Successivamente, vi sono stati altri rimpatri soprattutto dall'Africa. È augurabile che i provvedimenti già approvati dalla Commissione interna e trasmessi al Senato concludano al più presto il loro *iter* parlamentare.

Essi prevedono l'estensione dell'assistenza ai profughi fino al 1963 e l'accoglienza dei medesimi fino al 1962, nonché la concessione di una retta di lire 500 giornaliere per gli ultrasessantenni che non abbiano congiunti obbligati, per legge, al loro mantenimento.

12. — MORALITÀ PUBBLICA

Ciò detto quanto all'assistenza pubblica, non può omettersi un cenno sulla pubblica moralità. Di questa si suole parlare a proposito

della sicurezza pubblica; ma si ritiene più opportuno accennarne in sede separata, subito dopo l'assistenza pubblica. Anche perché sembra che l'interesse dello Stato all'assistenza materiale non possa essere disgiunto dal suo compito preminente della protezione del cittadino nel campo della moralità.

Nel settore della pubblica moralità è opportuno, ancora una volta, rivolgere lo sguardo ai giovani, onde affrontare il problema alle origini, e tentare di risolverlo in radice. Non v'é dubbio che a tutti sta profondamente a cuore l'educazione dell'infanzia e della gioventù contro ogni assalto dell'immoralità. Cinema, spettacoli teatrali, stampa sono i canali attraverso cui – tanto più insidiosamente quanto più hanno l'apparenza del semplice e dell'innocuo – l'attentato alla moralità del giovane e del fanciullo viene quotidianamente consumato. Se si tacesse delle trasmissioni radiotelevisive si darebbe l'impressione di ritenerle o incapaci di esercitare la nefasta influenza lamentata o immuni dal vizio di perpetrarla. Purtroppo, non è vero né l'uno e né l'altro. Anche i programmi radiotelevisivi incidono spesso sulle coscienze ancora incerte e sensibili dei piccoli radioascoltatori e telespettatori.

Contro le insidie di questi cinque generi (cinema, teatro, stampa, radio, televisione) c'è una prima forma di difesa che è quella del divieto ai minori. Ma in quale misura tale divieto sia poi in pratica rispettato è un problema difficilmente solubile. Al teatro ed al cinema esiste (o dovrebbe esistere) un servizio di vigilanza per impedire ai minori l'accesso alle sale teatrali o di proiezione. Ma per la stampa, la radio e la televisione, chi si incarica di fare applicare il divieto? La risposta sarebbe facile: i genitori o, comunque, gli educatori ed i responsabili dell'educazione dei giovani. Ma è una risposta teorica. Il libro, il fumetto, il rotocalco entrano in casa per la porta principale. Se, pure, inizialmente c'è qualche precauzione nel custodirli al riparo dalla curiosità dei più piccoli, in seguito, magari quando stanno per iniziare il cammino che li porterà al macero, cadono quasi inevitabilmente nelle mani di chi non dovrebbe vederli. E la radio e la televisione sono docili al comando di qualsiasi bambino che abbia l'altezza giusta per raggiungere l'interruttore. Quindi, la difesa, sotto forma di divieto, non basta. In proposito si può spezzare perciò volentieri, come ha fatto in Commissione anche l'onorevole Rampa, una lancia in favore della proposta di iniziativa dell'onorevole Savio Emanuela (stampato n. 7) sulla stampa per i ragazzi che sta affrontando un *iter* parlamentare così irto di difficoltà per il vago sospetto che contenga un attentato alla libertà di stampa, ed in favore della proposta Migliori (stampato nel 1644), recante disposizioni concernenti l'affissione e l'esposizione al pubblico di manifesti, immagini, oggetti contrari al pudore o alla decenza, già approvata dalla Camera il 9 giugno 1960. Il problema è assai più vasto.

Investe tutta la società, la sua formazione intellettuale e spirituale, oltre che l'organizzazione dei suoi servizi di tutela. Anche perché l'immoralità non arriva alle coscienze soltanto attraverso i film, la radio, la televisione, la stampa ed il teatro. Arriva, a tutte le ore del giorno, dalla strada, dal comportamento in pubblico dei grandi, da certe forme di pubblicità, dal linguaggio, dalle conversazioni non sussurrate, ma gridate quasi fossero delle pregevoli verità e non turpiloquio. È tutta la società che è responsabile dell'educazione della gioventù. È, quindi, dal richiamo dei più grandi (autori, produttori e consumatori di spettacoli e di pubblicazioni) alla loro responsabilità che occorre iniziare l'opera di purificazione e di moralizzazione.

La censura preventiva degli spettacoli è buona norma, ma a patto che essa non avvilisca l'arte e purché l'arte non diventi pretesto per contrabbandare l'immoralità. Ma, prima degli organi pubblici, debbono essere proprio gli autori ed i produttori stessi a pensare alla censura. Una società vive di quello di cui essa stessa è capace esprimere. Una società corrotta ed immorale non può più scandalizzarsi della corruzione e dell'immoralità. Se ancora se ne scandalizza, vuol dire che non tutto è perduto. E, per fortuna, in Italia non manca chi grida allo scandalo. Magari lo fa talvolta farisaicamente ed esageratamente, al punto da contribuire ad accrescere la capacità deleteria dell'oggetto dei suoi reprimenda e delle sue rimostranze. Cerchiamo di introdurre e conservare misura ed equilibrio. E facciamo sì che l'intelligenza della nostra gente, l'intelligenza di chi produce e di chi riceve la produzione, sia al servizio della moralità pubblica e privata, in virtù di una libera consapevole scelta e per un atto di riconoscenza verso il prossimo di cui e con cui viviamo. La società ne avrà sicuro beneficio.

Questi concetti, altra volta da me espressi (intervento in Aula del 27 maggio 1959), vanno ribaditi oggi, anche a proposito dell'insorgente polemica sugli effetti della legge n. 75 del 1958 (comunemente nota come legge

Merlin, dal nome della proponente), di cui vi è stata larga eco in Parlamento, in occasione della discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità. Attribuire, come si fa spesso, *tout court*, una recrudescenza di immoralità alla legge Merlin, è pura fantasia. Sono stati rotti gli argini, si dice, dai quali lo Stato, tutore della pubblica moralità, stava a difesa del buon costume.

La chiusura o, meglio, l'apertura della case chiuse, ha fatto riversare sulle vie e sulle piazze, più o meno alberate ed illuminate, quelle infelici, prima costrette ad esercitare il loro turpe mestiere nella discrezione di quattro mura. Niente di più falso. Statistiche ben documentate facevano ascendere ad ad un massimo di 3000-3500 le donne « chiuse »; oggi si parla di circa 150.000 donne « libere ». È possibile che in così poco tempo l'aria libera le abbia di tanto moltiplicate ?

Quello che è certo è che, anche al tempo della regolamentazione, accanto a piccoli rivoli di male ben accertati e controllati, esisteva un oceano incontrollato e, almeno in apparenza, sconosciuto di prostitute. Non esiste alcun rapporto di causa ad effetto fra la legge del 1958 ed il dilagare del malcostume. La legge, come lo scrivente ebbe modo di affermare altra volta, appartiene, ormai, al patrimonio civile degli italiani.

Questo non significa, però, che non la si possa migliorare, magari inquadrandola nel Codice penale (sua sede propria), né significa che non si debba provvedere a perfezionare ed approntare strumenti tecnici e legislativi per il riassorbimento, nella vita sociale, della prostituta o per frenare il dilagare dei mali celtici.

Deve, soprattutto, compiersi ogni sforzo per migliorare il costume con particolare amore, come si è detto, per l'infanzia e la gioventù e con ogni urgenza, come hanno osservato gli onorevoli Rampa e Bonin.

13. — LE REGIONI

Sul problema delle regioni, il pensiero del Governo è ben conosciuto. Vale la pena, però, riprendere, sia pure brevemente, per i motivi che esporrò, l'argomento soprattutto al fine di stroncare le speculazioni politiche che vengono continuamente imbastite per intuibili motivi di propaganda. Sollecitare il Governo per l'attuazione della Costituzione in relazione a questo importante istituto è, mi pare, quanto meno superfluo, in quanto la parte politica, alla quale mi onoro di appartenere, ha fatto, in ogni tempo, dell'autonomia regionale un punto fondamentale del proprio programma.

Sono molto noti gli uomini del partito popolare e della democrazia cristiana e le idee che hanno sempre professato in materia perché occorra qui richiamarli. Sono noti altresì (ed il sottoscritto ebbe l'onore di occuparsene in un intervento durante la discussione dello stato di previsione della spesa del Ministro dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60) gli ostacoli e le difficoltà che devono essere superati al fine di porre in essere un sistema serio ed il più possibile efficiente per non essere, poi, costretti a tornare indietro. Gli onorevoli Rampa e Gagliardi in sede di Commissione, hanno particolarmente insistito perché il problema sia risolto. L'onorevole Gagliardi ha ricordato, a riprova della riconosciuta esigenza di dar vita all'istituto regionale, alcuni organismi a livello regionale istituiti dal Ministro dell'industria e commercio e da quello dei lavori pubblici: il primo per lo sviluppo industriale; il secondo, presso il provveditorato alle opere pubbliche incaricato di coordinare i piani regolatori regionali e lo sviluppo urbanistico regionale. Quello che è ora necessario è di fare il punto della situazione.

È stata costituita presso la Presidenza del Consiglio una commissione formata di illustri giuristi ed autorevoli parlamentari con il compito di studiare e predisporre gli schemi dei provvedimenti legislativi che il Parlamento, nel suo sovrano potere, sarà chiamato ad esaminare ed approvare. In questo momento, soffermarsi a lungo sull'argomento sarebbe interferire inopportunamente sui lavori della commissione ma questo non significa, come ha lamentato l'onorevole Sannicolò, abdicare alle prerogative parlamentari che avranno modo di estrinsecarsi nella maniera più piena ed ampia non appena i lavori di quella commissione saranno esauriti.

Non resta, quindi, a mio avviso, che augurarsi che questi lavori vengano sollecitamente e proficuamente conclusi, in modo da poter presto passare alla pratica attuazione dell'ordinamento regionale.

14. — RAPPORTI FRA STATO E CHIESA

Da ultimo, è doveroso accennare ad un tema che durante la discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno ritorna puntuale specie quando si avvicina il periodo elettorale: è quello dei rapporti tra Stato e Chiesa e, più particolar-

mente, della legittimità o meno della Chiesa di pronunziarsi in ordine ai problemi sociali e politici.

Illegittimo è, per taluni, ogni e qualsiasi pronunciamento dell'autorità ecclesiastica in tema politico, indipendentemente dall'ampiezza e dal carattere di concretezza che tale pronunciamento possa avere. Illegittimo, per altri, è invece soltanto il pronunciamento in circostanze ben individuate come una campagna elettorale o una crisi di governo.

I due giudizi mi sembrano inficiati da una certa confusione di idee.

La Chiesa non ha, non può e non deve avere delle mire temporali. La sua è una missione ultra-temporale e trascendentale che, però, richiede un impegno costante ed un contatto continuo con la realtà temporale nella quale i suoi fedeli sono inseriti e dalla quale traggono quotidiana occasione per meritare o demeritare in vista del fine ultimo, che è, esso pure, ultra-temporale e trascendentale.

La Chiesa, quindi, non può ignorare il contingente. Sul contingente essa deve impostare il proprio insegnamento e le proprie esortazioni; insegnamento ed esortazioni che, peraltro, sono tutt'altro che limitati al lasso di tempo nel quale vengono espressi. La Chiesa, cioè, non muta dottrina a seconda delle circostanze. Muta, se mai, le modalità della propria opera di ammaestramento. Un conto è inculcare la Verità religiosa a chi vi si avvicina per la prima volta, ma ben diverso è difendere e proteggere quella Verità dagli attacchi dell'ateismo.

Ecco, dove nasce la confusione delle idee. Si scambia per mera propaganda elettorale un'azione che è dettata dalla necessità di difendere la Verità.

Se, nella realtà contingente ed elettoralistica, capita che lo schieramento partitico sia tale da far desumere un'orientamento particolare delle moltitudini di fedeli verso un determinato partito o verso determinati uomini piuttosto che verso altri, questo è un fatto secondario che potrebbe anche non aver rilievo se tutti i raggruppamenti politici nazionali dessero - e se così fosse, saremmo i primi a gioirne – ogni garanzia di rispetto della religione.

Ma la polemica ricorrente sul tema dei rapporti tra Chiesa e Stato è quasi sempre avvelenata dalle preferenze che l'elettorato cattolico riserva alla democrazia cristiana.

Non è raro ascoltare accuse di asservimento della missione religiosa a motivi propagandistici al servizio degli interessi del partito di maggioranza. Contro tali affermazioni, protestiamo con tutta la forza di cui siamo capaci.

Sfidiamo chiunque dei nostri oppositori a dimostrare che la loro lotta partitica e personale conosca più angustie e difficoltà della nostra. Quando si tratta delle elezioni amministrative o di quelle politiche o, comunque, della contesa politica, noi impegnamo il nostro prestigio personale, le nostre capacità professionali (se ne abbiamo), la convinzione e l'entusiasmo che riponiamo nelle nostre idee. Nessuno più di noi sa ed afferma che occorre lasciare a Cesare quello che è di Cesare ed a Dio quello che è di Dio. E nessuno più di noi constata, giorno per giorno, quanto sia difficile onorare il nome che portiamo e la dottrina che professiamo. La confusione delle idee ed il livore di chi si rode nel calcolo sbagliato di non poter contare su quello che ritiene l'indebito appoggio tributato alla democrazia cristiana dalle forze cattoliche, sono le due faccie della stessa medaglia. Come cattolici, non cesseremo mai di opporci ad ogni confusione di idee e di valori; come uomini politici rispondiamo agli attacchi immeritati con la testimonianza del personale impegno e sacrificio.

RUSSO SPENA RAFFAELLO, *Relatore*.

PARTE SECONDA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Non tanto e non soltanto per la imminente consultazione elettorale amministrativa, si è voluto dedicare nella presente relazione un certo spazio al settore degli enti locali e, particolarmente, ai comuni e alla province, ma anche e soprattutto per la profonda convinzione che un ulteriore potenziamento di questi centri insostituibili di vita democratica è la migliore garanzia per il consolidamento della libertà e per lo sviluppo del progresso civile, morale, economico e sociale della comunità nazionale.

1. — LE ELEZIONI COMUNALI E PROVINCIALI

Ciò premesso, sembra tuttavia opportuno sottolineare l'alto valore morale e giuridico, oltre che politico, della decisione del Governo di indire le elezioni amministrative, nel pieno rispetto delle scadenze di legge, il 6 novembre 1960.

Ma accanto a tale decisione, che va considerata come una ulteriore prova della volontà di valorizzare le autonomie locali, si pone l'approvazione della nuova legge elettorale provinciale, quale espressione dello spirito democratico che ha animato ed anima la maggioranza ed il Governo. L'abbandono del vecchio sistema, che pure aveva dato ottima prova dal punto di vista della funzionalità degli organi provinciali, assicurando, nel pieno rispetto dei principî democratici, maggiori vantaggi elettorali al partito di maggioranza e l'adozione di un sistema proporzionale, con evidente sacrificio del partito di maggioranza, dovrà consentire più adeguate rappresentanze ai partiti minori e favorire la loro autonomia di fronte al corpo elettorale.

A tale innovazione occorrerà aggiungerne un'altra, cioè la elevazione della durata del mandato amministrativo da 4 a 5 anni, suggerita da quasi un quindicennio di vita democratica degli enti locali; l'esperienza ha, infatti, dimostrato che in un quadriennio ben difficilmente si possono portare a termine i programmi amministrativi presentati agli elettori. Del resto la Commissione (Affari Interni) in sede di esame della proposta di legge Tozzi Condivi sulla durata dei Consigli comunali e provinciali si è già pronunciata, nella sua maggioranza, a favore dell'aumento della durata del mandato, limitatamente ad un anno.

2. — AUTONOMIE LOCALI E DECENTRAMENTO

Non sarà, qui, inopportuno richiamare l'articolo 5 della Costituzione che recita testualmente:

« La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principî della sua legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento ».

Non c'è dubbio che la strada delle autonomie locali e del decentramento è stata percorsa in questi anni con sicura fede nella piena validità dei principî costituzionali, ispirati alla concezione pluralistica della società e dello Stato.

È certo, però, che ancora molto cammino deve essere compiuto per una più completa affermazione e valorizzazione degli enti locali ma, nella polemica mai spenta in materia, la maggioranza può ben affermare, con tranquilla coscienza, di non essere mai venuta meno al proprio naturale e non acquisito e non opportunistico impegno autonomistico, quale fattore di libertà e di espansione democratica.

È, peraltro, necessario riaffermare che le autonomie sono veramente lo strumento primario del libero progresso civile e sociale delle comunità locali, quando si armonizzano con la generale politica di sviluppo del paese, quali elementi base del grande mosaico costitutivo della nazione, mentre sono soltanto meri pretesti di prevaricazioni politiche e nulla hanno a che vedere con la concezione pluralistica dello stato e della società sancita anche dalla nostra Costituzione, quando si contrappongono, come strumento di opposizione eversiva, allo stato democratico, instaurando una polemica permanente volta a sottrarre allo stato medesimo i propri poteri.

Nel riaffermare, quindi, la piena fiducia nella validità degli enti locali, quali elementi

essenziali della vita democratica, non si può non ribadire ad un tempo la decisa volontà di espanderli con il necessario gradualismo, secondo i legittimi interessi delle popolazioni amministrate, nella sicura convinzione che un'ampia, articolata e differenziata vita locale è la migliore condizione per il consolidamento della libertà e della democrazia e per lo sviluppo della vita sociale del paese, anche nella sua indispensabile unità.

D'altro canto, con la molteplicità e varietà di funzioni sempre in espansione attribuite agli enti locali, che sono il vero tessuto connettivo della nazione, i comuni e le province, ma soprattutto i comuni partecipano in maniera essenziale alla elevazione spirituale, morale, tecnica del cittadino, e contribuiscono efficacemente ad educare i cittadini alle responsabilità del potere ed ai compiti della vita sociale: da ciò deriva il grande valore degli enti locali anche per la tutela dei diritti della persona umana, per l'affermazione della personalità degli individui, per lo sviluppo dei corpi sociali in cui si espande tale personalità.

In tema di decentramento, senza entrare in considerazioni di merito sulla esperienza generalmente positiva già fatta con l'applicazione della legge 11 marzo 1953, n. 150, va ricordato che una delle più vecchie aspirazioni del nostro popolo è quella di realizzare una sempre più vasta attribuzione di poteri agli organi periferici dell'ordinamento amministrativo dello Stato, non riuscendo a capire perché mai tanti affari, che più facilmente e vantaggiosamente potrebbero essere sbrigati alla periferia, debbano, invece, affluire agli organi centrali che non hanno, ovviamente, una adeguata conoscenza delle esigenze locali e che non possono risolverli se non con molto ritardo.

Non c'è dubbio che il decentramento permette meglio e più rapidamente di corrispondere ai bisogni dei cittadini, avvicinando l'amministrazione pubblica agli interessati; gli enti locali, con la attribuzione di funzioni istituzionali loro proprie, o delegate dallo Stato, si inseriscono nel quadro degli organi del cosidetto decentramento autarchico e realizzano in se stessi anche l'autogoverno; gli organi provinciali o, comunque, locali delle amministrazioni dello Stato costituiscono gli strumenti del cosidetto decentramento gerarchico o burocratico.

È certo che, indipendentemente dalle considerazioni che si faranno sulle funzioni proprie dei comuni e delle province, il decentramento istituzionale o autarchico appare più conforme alle esigenze di assicurare una più esatta ed informata conoscenza dei problemi, da parte degli organi preposti alla loro soluzione.

Ma in questo momento, rinunciando ad ogni giudizio sull'attuazione del decentramento, indubbiamente ponderato ed in alcuni settori anche abbastanza ampio, quel che reclamano i nostri sindaci ed i nostri amministratori provinciali è un ulteriore snellimento delle procedure per certi atti amministrativi, che vorrebbero rapidità di attuazione ed, invece, finiscono molte volte per frenare il loro slancio e la loro azione solerte a favore degli amministrati, per la necessità di intervento di organi centrali in troppe questioni in cui esso appare completamente superfluo.

E, qui, il discorso investe soprattutto il problema dei controlli, sia dal punto di vista della loro natura, sia dal punto di vista degli organi relativi.

Tralasciando di approfondire, in questo momento, il primo aspetto, sul quale si avrà occasione di ritornare, è certo che appare quanto mai necessario ed urgente trovare il modo di ridurre il numero degli organi di controllo e di semplificare certe procedure in quanto non è facile far capire ad un povero sindaco perché, ad esempio, le pratiche di mutuo debbano passare attraverso decine e decine d'uffici centrali e periferici ed interessare tre o quattro amministrazioni dello Stato.

Se è vero che il Ministero dell'interno è preposto alla vigilanza degli enti locali, non si vede perché un mutuo di poche centinaia di migliaia di lire, a ripiano di un bilancio, debba essere autorizzato con decreto interministeriale con tutti gli inconvenienti che tale farraginosa e lunga procedura comporta, quando parrebbe facile concentrare tutto nel Ministero dell'interno.

Ne consegue che, anche allo scopo di consolidare la fiducia dei cittadini nei confronti dello stato democratico e favorire i loro rapporti con gli organi della pubblica amministrazione, occorre avvicinare questi ultimi più che sia possibile ai cittadini medesimi, evitando o, almeno, riducendo al tempo stesso i ritardi burocratici nell'espletamento delle pratiche.

Si tratta, quindi di completare l'opera già intrapresa per il generale riassetto della pubblica amministrazione, decentrando alle province ed ai comuni o ad altri enti locali le funzioni statali di interesse esclusivamente locale la cui esplicazione non è essenziale da

parte di organi della amministrazione diretta dello Stato e per le quali il trasferimento agli enti locali permette una più appropriata valutazione degli interessi pubblici ed un più sollecito loro soddisfacimento, eliminando non necessarie formalità ed agevolando i contatti fra amministrazione e cittadini.

D'altro canto, anche per quanto riguarda l'azione della amministrazione diretta dello Stato che non può essere trasferita agli enti locali, appare altrettanto indispensabile ed urgente non solo semplificare e snellire certe procedure, come già si è detto, ma anche ridurre più che sia possibile i controlli sugli atti amministrativi concentrandoli, in ogni caso, in una sola amministrazione e, soprattutto, trasferendo agli organi periferici dello Stato il maggior numero possibile d'attribuzioni degli organi centrali sia in materia di pareri che in materia di controlli; in particolare occorre conferire, normalmente, carattere definitivo ai provvedimenti emessi dagli organi periferici della pubblica amministrazione.

E con ciò si pone anche il problema della chiara ed esatta delimitazione delle competenze fra le varie amministrazioni dello Stato e, in ogni caso, del loro coordinamento in molti affari che interessano gli enti locali; basti pensare, ad esempio, alla necessità di armonizzare esigenze talora contrastanti o di risolvere veri e propri conflitti d'attribuzione in materia di condotte sanitarie o di enti turistici rispetto agli orientamenti dei Ministeri della sanità e del turismo nei confronti di quello dell'interno e, magari, anche rispetto alle esigenze degli stessi enti locali.

Infine, si prospetta la esigenza di consultazioni periodiche fra i rappresentanti degli enti locali e degli organi periferici dell'amministrazione statale, allo scopo di superare più agevolmente gli ostacoli di natura democratica che possano sorgere nei reciproci rapporti e per tutelare nel migliore dei modi gli interessi delle comunità locali.

3. — CIRCOSCRIZIONI AMMINISTRATIVE

Gli articoli 128 e 129 della Costituzione stabiliscono che le province ed i comuni sono « Enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica » (articolo 128), nonché « circoscrizioni di decentramento statale e regionale » (articolo 129). Inoltre, l'articolo 129 precisa che le « circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento ».

È ovvio, quindi, che il problema della creazione di nuovi comuni e di nuove province vada considerato nel suo complesso, allo scopo di non appesantire la organizzazione amministrativa dello Stato con la creazione di enti inutili e parassitari, unicamente per corrispondere allo spirito campanilistico di talune comunità locali.

Tuttavia, non c'è dubbio che spostamenti delle popolazioni, trasformazioni economiche e sociali che incidono profondamente in determinate zone, possano talora suggerire la erezione di frazioni o di gruppi di frazioni – che vengano a costituire entità omogenee ed autonome rispetto al capoluogo del comune di cui facevano parte – in comuni autonomi.

Si capisce che la creazione di nuovi comuni va assecondata quando può tornare di vantaggio alle popolazioni interessate, ma parrebbe opportuno, dal momento che già in passato Parlamento e Governo convennero che, in attesa della creazione dell'ente regione, la costituzione di nuovi comuni potesse avvenire sia con atto amministrativo (articoli 33 e seguenti della legge comunale e provinciale) sia con legge, che per questi ultimi venissero stabiliti dei precisi requisiti fissati magari con una legge base per garantire, in ogni caso, la creazione di enti vitali e funzionali, frustrando i campanilismi locali non suffragati da obiettive esigenze.

A titolo puramente statistico si elencano, qui di seguito, i provvedimenti adottati nel periodo 1° gennaio 1959-31 agosto 1960 in materia di variazioni territoriali di comuni:

Comuni costituiti con atti amministrativi	N.	5
Comuni costituiti con legge .	»	2
Comuni soppressi in periodo fascista e ricostituiti	»	3

Nella suddetta statistica non sono compresi i provvedimenti adottati dalle regioni a statuto speciale, competenti in materia.

La proposte di legge per la istituzione di nuovi comuni o per variazioni territoriali, giacenti davanti alle Camere sono:

Camera	N.	23
Senato	»	2

A questo punto si segnala la opportunità di rivedere con legge ordinaria la circoscrizione dei comuni di alcune zone, arrivando anche alla soppressione di quelli che non hanno più alcuna ragione di sussistere, vuoi per numero di popolazione, vuoi per la stessa ubica-

zione delle frazioni incuneate in mezzo ad altri comuni verso cui gravitano, vuoi per la ormai provata incapacità ad assolvere alle proprie funzioni, vuoi infine per la mancanza di qualsiasi ragione storica per il mantenimento della autonomia locale. In questi casi, ragioni di economia, connesse all'interesse dei cittadini, consigliano l'aggregazione di tutti o di parte di tali comuni a quelli contermini, che siano in grado di reggersi.

In merito alla creazione di nuove province, si reputa opportuno che non vengano prese in considerazioni proposte di legge isolate (attualmente ce ne sono due alla Camera e tre al Senato) ed in questo senso fu saggia la decisione del Senato nella passata legislatura, allorché bloccò le due proposte già approvate dalla Camera, ciò perché, pur riconoscendo fondate alcune richieste, sembra assai più conveniente considerare, a tempo opportuno, una revisione generale di tutte le circoscrizioni provinciali, ed in tale occasione potranno essere attentamente vagliate le ragioni che spingono alcune zone a chiedere l'autonomia provinciale, al di là di quelle velleità campanilistiche che portarono nella precedente legislatura alla presentazione di decine di nuove proposte di legge, mettendo a soqquadro intere zone spinte e sospinte da una sorta di follia provincialistica.

Ciò non significa, si ripete, che le attuali circoscrizioni provinciali siano le più rispondenti alle esigenze ed ai bisogni dei cittadini; vi sono certamente zone abbastanza vaste troppo lontane dai capoluoghi provinciali, con economia e fisonomia proprie, magari non integrantesi con quelle del restante territorio provinciale ma, in questi casi, può veramente soccorrere il 2° comma dell'articolo 128 della Costituzione che prevede la creazione del circondario.

Esiste al Senato la proposta di legge di iniziativa del senatore Restagno recante appunto « Norme sul decentramento circondariale » che postula il ripristino delle sottoprefetture nelle città considerate, per antica tradizione, quali centri naturali di zone depresse o particolarmente disagiate o di zone nelle quali sussistano, comunque, esigenze economiche, sociali, topografiche o amministrative.

In ogni modo è necessario ribadire che la eventuale creazione dei circondari deve rispondere soltanto alla esigenza indicata dalla norma costituzionale e, cioè, di favorire un ulteriore decentramento avvicinando la pubblica amministrazione ai cittadini, in modo da agevolarne i necessari rapporti. Cadono, così, le preoccupazioni di quanti vedono nel circondario un tentativo di imporre nuove e maggiori ingerenze nelle autonomie locali.

Pare a taluno che il circondario possa essere non soltanto uno strumento per l'ulteriore avvicinamento dei pubblici uffici provinciali ai cittadini ma, anche, una nuova circoscrizione individuata e delimitata in virtù dei caratteri di unità geografica e di omogeneità economica e sociale che potrebbe coordinare, magari con la costituzione di un consorzio dei comuni interessati, la politica di sviluppo di tutto il territorio.

Il problema è stato posto e ritengo sia da studiarsi attentamente anche in relazione alla creazione dei consigli di valle, di cui all'articolo 8 del decreto presidenziale 10 giugno 1955, n. 987, che dovrebbero essere maggiormente incoraggiati proprio per la formazione di piani intercomunali di sviluppo economico-sociale delle zone montane e non soltanto delle zone montane.

4. — PREFETTI E CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI

Non è certamente questa la sede per affrontare il problema dell'istituto prefettizio e dei controlli sugli enti locali.

Tralasciando, pertanto, la polemica condotta con particolare veemenza dalle opposizioni, non certo in nome della effettiva autonomia degli enti locali, non c'è dubbio che l'azione dei prefetti, nella generalità dei casi, vada positivamente considerata ed apprezzata sul piano politico e su quello sociale. Non è qui in discussione la validità di questo istituto, ma mi pare doveroso riconoscere che, in uno stato genuinamente democratico come il nostro, il rappresentante periferico del Governo, lungi dall'essere l'espressione di un potere sopraffattore e soffocatore delle autonomie locali, come amano descriverlo le opposizioni, sia piuttosto un necessario organo di coordinamento e di propulsione, realizzando nell'ambito della provincia, l'azione unitaria dello Stato.

Come dimenticare l'azione di stimolo e di propulsione svolta nel campo economico-sociale, l'opera di mediazione veramente preziosa svolta nel delicato settore delle vertenze sindacali, la sensibilità ognora dimostrata per il tempestivo intervento dello Stato in occasione di pubbliche calamità nelle varie province ?

È certo che si impone anche un aggiornamento legislativo delle funzioni prefettizie,

ma nessuno può obiettivamente persistere nel giudicare incostituzionale o, comunque, lesiva degli interessi dei cittadini la presenza dell'esecutivo nelle province realizzata attraverso i prefetti.

Il prefetto, d'altronde, non può oggi essere il tutore dell'ordine nel senso tradizionale della parola ma, in una concezione moderna dello stato, deve essere soprattutto colui che interviene e prevedendo provvede alle carenze economico-sociali della provincia.

Del resto le cifre che seguono, in materia di provvedimenti adottati a carico di organi rappresentativi dei comuni, delle province e degli enti assimilati, sono la testimonianza più eloquente che il prefetto non è là per sospendere e proporre la rimozione di sindaci, per proporre scioglimenti di consigli comunali e provinciali.

Tale attività di controllo è stata svolta avendo presente ogni maggior rispetto dell'autonomia locale ed è stata limitata, pertanto, a quei soli enti in cui situazioni eccezionali non hanno consentito di assicurare, altrimenti, il regolare funzionamento delle amministrazioni o hanno costituito seria minaccia di turbamento dell'ordine pubblico.

Nel periodo dal 1° gennaio 1959 al 31 agosto 1960 sono stati adottati i seguenti provvedimenti:

Consigli comunali sciolti . . .	N.	20
» provinciali » . .	»	1
Sindaci rimossi	»	2
» sospesi per rinvio a giudizio penale	»	83
» sospesi per motivi amministrativi o di ordine pubblico	»	10
» sospesi dalle funzioni di ufficiale di governo .	»	14

Va, comunque, apprezzata ed incoraggiata l'opera intrapresa dal Ministero dell'interno per favorire ed aiutare i comuni e le province nell'assolvimento dei loro compiti.

In particolare va segnalata la costante azione stimolatrice svolta nel settore delle opere pubbliche, dell'edilizia privata e della viabilità. Sono state impartite ai comuni, mediante circolare, precise istruzioni circa la procedura per l'approvazione dei progetti di opere igieniche e sanitarie a seguito della entrata in vigore della legge 30 luglio 1959, n. 359; è stata sollecitata l'esecuzione da parte dei comuni delle opere di completamento e la predisposizione dei servizi necessari per l'abitabilità degli alloggi I. N. A.-Casa; è stata richiamata l'attenzione dei comuni sulla esigenza che vengano espletate, con la massima celerità, le procedure per il rilascio ai privati delle licenze edilizie.

Si è dato ogni possibile contributo alla più efficace applicazione del nuovo codice della strada, e ciò particolarmente in sede di interventi presso le civiche aziende, per assicurare l'esatta interpretazione delle nuove norme.

5. — LE PROVINCE

Con la ripartizione della Repubblica, quale è prevista dall'articolo 114 della Costituzione, la provincia è entrata nel nostro ordinamento amministrativo quale « ente non solo necessario, ma addirittura a rilevanza costituzionale », per cui nessuno può, oggi, ragionevolmente pensare che si tratti di un organo superfluo, di cui si debba auspicare la abolizione.

Certo la provincia, per la sua caratteristica di ente intermedio fra stato e individui, ad ambito più vasto del comune, può inserirsi assai efficacemente in una politica di generale sviluppo economico e sociale, con funzioni e competenze amplificatrici ed integrative di quelle dei comuni e con visione più organica e razionale in relazione al più vasto territorio in cui estende la propria sfera d'azione.

Non v'ha dubbio che la vita attuale delle province accusi la insufficienza di funzioni e di ordinamento; le attribuzioni di questo ente sono piuttosto ristrette e, molto spesso, limitate e parziali rispetto ad alcune materie.

Più che il comune la provincia si dibatte in strettoie e vincoli che ne condizionano tutta l'attività, molto spesso con pregiudizio per le esigenze della vita della comunità provinciale.

Ecco, perché, gli orientamenti che si sono concretati nel progetto di riforma della legge comunale e provinciale, di cui si dirà in appresso, sembrano consentire alla provincia più vasti orizzonti e più ampie possibilità d'azione per sviluppare e potenziare i più svariati settori, da quello educativo, a quello igienico-sanitario, assistenziale, fino alla istruzione professionale, ai servizi pubblici, ecc.

Del resto l'attuazione dell'ordinamento regionale, lungi dal ridurre la importanza della provincia, come taluno crede, arrecherà ad essa nuovo vigore ed ulteriore importanza perché la provincia è concepita come il massimo degli enti per il necessario decentramento amministrativo dei compiti delle regioni.

È certo, che la provincia in attesa dell'attuazione dell'ente regione, può svolgere un'azione feconda nella formazione dei piani di sviluppo economico-sociale e dei piani di sviluppo urbanistico, favorendo, eventualmente, la formazione di consorzi intercomunali di pianificazione, nel quadro dei piani regionali.

Tuttavia, anche con i limitati compiti istituzionali attuali (assistenza agli alienati ed agli illegittimi, laboratori provinciali di igiene e profilassi, istruzione tecnica e soprattutto viabilità) la provincia ha, ormai, assunto, quasi per naturale vocazione, una sua precisa fisionomia nel più complesso edificio statale voluto dalla Costituzione, rivelandosi fra gli enti intermedi dello stato particolarmente adatta al raggiungimento di quegli interessi pubblici più vasti, che nel comune non possono trovare, per l'ambito troppo ristretto, soddisfazione adeguata e conveniente: ciò perché la provincia può esprimere meglio dello Stato quelle esigenze sociali a livello abbastanza ampio in quanto ente autonomo locale, vicino «a quel popolo la cui volontà deve essere democraticamente realizzata e i cui interessi devono essere dal basso puntualizzati ». (*Benvenuti*).

6. — I COMUNI

È appena il caso di ricordare che il comune, quale ente primordiale e naturale del nostro ordinamento amministrativo, è fra gli enti locali, il più vicino, il più a diretto contatto con gli individui e le famiglie e, al tempo stesso, il più radicato nella coscienza dei cittadini.

Non sono molti coloro che conoscono la stessa esistenza della provincia, ente autarchico territoriale, ma tutti sanno del comune, ne hanno seguito la vita, ne conoscono la storia, sono legati alle tradizioni municipali, sono interessati a tutti i suoi problemi.

Ed è proprio per questo che il comune è la più valida e la più efficace palestra di democrazia.

L'autonomia comunale è stata il fulcro della vita democratica, perché dalla partecipazione alla vita municipale di tutte le forze e di tutte le energie dei cittadini si è venuta affermando la libertà.

Come non ricordare l'apporto dato alla rinascita della democrazia in Italia dall'impegno posto da uomini delle più svariate età e categorie sociali a ridare un volto ai propri comuni devastati dalla guerra ?

Come non ricordare che la dura scuola delle responsabilità locali ha fatto molto spesso giustizia di quelle forme di demagogia che sono l'antitesi della democrazia che è, soprattutto, consapevolezza e responsabilità.

È per questo che, nell'attuale fase di potenziamento della nostra vita economica e sociale, i comuni devono dare un contributo nuovo, sostanziale a tutta la vita democratica italiana, legando saldamente le popolazioni alle loro istituzioni locali e queste ai problemi dello sviluppo civile e sociale dell'intero paese.

Ed ecco che le funzioni del comune si dilatano, si espandono e da funzioni meramente di ordine e di conservazione tendono a diventare funzioni di benessere e di progresso se è vero che principio fondamentale d'una sana concezione democratica è che qualunque società, e quindi anche il comune, che è la prima e più elementare società politica, sia istituita e retta per il bene della persona umana, per il bene comune.

Ne consegue che le crescenti esigenze della vita moderna impongono ai comuni d'occuparsi, oggi, di problemi che, in passato, neppure si ponevano: oggi non è più possibile fermarsi alla predisposizione delle infrastrutture e dei servizi pubblici ma occorre anche preoccuparsi di favorire o stimolare le varie attività economiche, ad esempio creando incentivi per l'insediamento d'attività industriali; assicurare la casa a tutti i membri della comunità; tutelare il lavoro ed il reddito dei cittadini; curarne la istruzione professionale; non trascurare l'educazione artistica, sportiva, ecc.

Tutto ciò impone la necessità di adeguare i compiti istituzionali del comune a queste nuove esigenze, riconscendo la sua funzione di organo di propulsione e di sviluppo economico-sociale della comunità locale, nel quadro della politica di sviluppo generale della comunità nazionale.

Certo il comune trarrà nuovo vigore e vitalità dalla soluzione di alcuni grandi problemi legislativi che il Governo ha avuto il merito di presentare al Parlamento o di porre allo studio, come il piano di sviluppo della scuola, le due iniziative in materia di aree fabbricabili, la riforma della finanza locale, la riforma della legge comunale e provinciale, il coordinamento delle norme per l'edilizia popolare, il potenziamento dello sport, ecc.

7. — RIFORMA DELLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

Le considerazioni sin qui svolte sul concetto delle autonomie locali e sulle funzioni crescenti dei comuni e delle province rendono,

oramai, indilazionabile, ancor prima della attuazione dell'ente regione, di cui si dovrà ovviamente fin d'ora tener conto per le necessarie esigenze di coordinamento, la riforma organica della legislazione comunale e provinciale.

A parte il fatto che oggi è difficile orientarsi nella congerie di disposizioni e di norme non sempre chiare e spesso contraddittorie vigenti in materia, ancor più necessario è l'adeguamento di tali norme alle esigenze ed ai compiti nuovi previsti dalla Costituzione in materia di autonomie locali.

È oramai acquisito che la politica dei comuni e delle province deve mirare, attraverso un equilibrato piano di sviluppo, a sodisfare al massimo grado le esigenze ed i bisogni dei cittadini nonchè a stimolare il progresso nei più svariati settori, dalla istruzione alla assistenza, dai servizi annonari e commerciali all'incremento industriale agricolo, dai servizi, dallo sport allo svago ed alla ricreazione, ecc.

La tutela della legalità era la massima preoccupazione degli ordinamenti del secolo passato.

Oggi che lo stato interviene con proprie iniziative nell'economia e nella vita sociale, vengono in luce necessità di « efficenza » che prima erano ignorate: oggi lo svilupparsi della vita economica e sociale anche con tendenze contrastanti, ha notevolmente aumentato i compiti delle amministrazioni pubbliche tendenti a postulare un ordine sociale ove ogni cittadino deve trovare il proprio posto nella comunità.

La visione organica della società determinata dalla Costituzione sposta tutta la prospettiva dei fini dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Una politica di sviluppo da parte degli enti locali pone, da un lato, in termini nuovi tutto il complesso sistema d'intervento nei vari campi attribuiti dalla legislazione vigente alla competenza dei comuni e delle province e postula, dall'altro lato, la esigenza di una elastica interpretazione dei compiti istituzionali.

Non c'è dubbio che, oggi, i comuni sono interessati alla gestione di pubblici servizi alla difesa dei consumatori, all'educazione ed alla cultura popolare, alla assistenza e beneficenza, al servizio sociale, alla urbanistica ed ai piani regolatori, alla pubblica igiene, alla conoscenza della situazione economica locale agli effetti del loro inserimento nei piani di industrializzazione, ecc.

Se il rinnovamento democratico del nostro paese presuppone la partecipazione attiva dei cittadini alle vicende della vita pubblica, è chiaro che l'autonomia degli enti locali, la libertà d'iniziativa della classe amministrativa periferica, la capacità di autogoverno delle comunità intermedie, rappresentano non solo i mezzi per soddisfare esigenze che sorgono dal basso, ma diventano strumenti indispensabili di consapevole e progrediente democrazia.

Ciò significa che le aspirazioni di libertà e di democrazia si identificano con l'affermazione delle autonomie locali e, viceversa, le aspirazioni autoritarie si identificano con lo smantellamento di tali autonomie: non a caso sia lo stato accentratore che lo stato classista hanno sempre mortificato e avvilito le autonomie locali.

Ne consegue che la nuova legge comunale e provinciale deve rafforzare in pieno le aspirazioni al decentramento ed alla autonomia, che del resto trovano largo spazio nella Costituzione non soltanto per corrispondere ai voti dell'A. N. C. I., dell'U. P. I., ecc., ma anche per rinnovare nel suo complesso le strutture, i metodi del nostro sistema amministrativo ispirandolo ad una concezione organica e pluralistica dello stato.

Non c'è dubbio che si pone come elemento essenziale per tale rinnovato impegno una dilatazione delle funzioni delle comunità e degli enti intermedi fra stato e individuo, o meglio una espansione indefinita di tali compiti, ponendo come unico limite il benessere ed il progresso della comunità stessa.

Com'è noto, sono stati ultimati, nel luglio scorso, dall'apposita commissione, istituita presso il Ministero dell'interno, i lavori concernenti la riforma della legge comunale e provinciale, per cui è possibile delinearne qui di seguito gli aspetti fondamentali:

a) determinazione delle materie formanti oggetto delle attribuzioni e delle funzioni dei comuni e delle province senza limiti rigidi, con una tendenziale espansività in rapporto all'evolversi delle esigenze e dei servizi e, conseguentemente, abolizione della distinzione fra spese obbligatorie e spese facoltative, ormai superata e anacronistica.

Il progetto, definendo le competenze degli enti locali con l'attribuzione di funzioni e servizi, stabilisce espressamente che gli enti stessi possano assumere, condizionatamente alle loro possibilità finanziarie, anche quelle altre iniziative che rispondano all'interesse ed all'utilità della collettività, accordando ad essi il potere di estendere la propria azione a settori, che possono definirsi di integrazione rispetto alla sfera delle attribuzioni istitu-

zionali. In tal modo, si è inteso di non cristallizzare il contenuto della autonomia entro limiti fissi incompatibili con l'evolversi della realtà sociale, ma di conferirle una capacità espansiva, idonea ad assicurarne una rispondenza continua alle esigenze della collettività locale;

b) introduzione di nuove forme associative, fra gli enti locali (comunità di zona) ed istituzione di organi di coordinamento fra le attività degli organi statali e quelle degli enti locali per il più proficuo espletamento dell'azione amministrativa come:

comitato provinciale di coordinamento composto dei capi degli organi dello Stato operanti nella provincia;

consulta provinciale, quale organo di orientamento sui problemi della vita provinciale, con particolare riguardo alle predisposizioni dei programmi degli organi statali, della provincia, composta del presidente dell'amministrazione provinciale, dei sindaci dei comuni della provincia, dei presidenti delle camere di commercio, dell'ente provinciale del turismo, nonché dei capi degli uffici governativi provinciali (comitato);

c) attenuazione dell'ingerenza governativa nella vita degli enti e snellimento delle procedure, in modo da attuarsi, in settori sempre più estesi, criteri e metodi che rendano più spedita e rapida l'azione delle amministrazioni;

d) modifiche nell'organizzazione interna e nel sistema finanziario e contabile degli enti e riordinamento dello stato giuridico del personale; in particolare saranno attribuiti maggiori poteri agli organi esecutivi;

e) nuova disciplina della responsabilità amministrativa, contabile e civile e costituzione di tribunali amministrativi regionali.

Da tali cenni è dato desumere la particolare importanza della riforma predisposta che, vagliata e perfezionata, nei suoi aspetti generali e particolari, dalla commissione di studio, al cui esame è stata sottoposta, varrà di sicuro a porre gli elementi essenziali per una nuova, organica disciplina degli enti locali, rispondente sia ai precetti della Costituzione, sia ad aggiornati criteri di funzionalità degli enti stessi.

A noi, in questa sede, non resta che pregare l'onorevole Ministro dell'interno di voler sollecitamente portare all'esame del Consiglio dei Ministri lo schema predisposto dal Ministero dell'interno per potere iniziare al più presto la discussione del disegno di legge davanti al Parlamento.

8. — I PROBLEMI DELLA FINANZA LOCALE

Non vi è dubbio che non si può parlare di autonomia amministrativa, senza una effettiva autonomia o autosufficienza finanziaria degli enti locali.

Lo stesso sviluppo degli enti locali è condizionato dalle loro effettive possibilità impositive per cui inutile e vano sarà il discorso su nuovi compiti e nuove attribuzioni da assegnare a comuni e province se non si arriverà a risolvere in maniera organica e duratura il problema della finanza locale.

Trattasi di uno dei problemi più tormentati e più complessi di tutti i tempi nel campo della organizzazione degli enti autarchici territoriali perché la sua soluzione, da un lato, è condizionata dalla sfera delle attribuzioni degli enti locali – alcune attinenti a servizi di esclusiva pertinenza o di prevalente interesse dello Stato, altre proprie degli enti locali che, come è noto, sono in continuo ed indefinito aumento – dall'altro, al difficile equilibrio con la finanza statale.

L'interrogativo che si pone è questo: come conciliare le esigenze della finanza locale con quella statale? O meglio, come coordinare le due finanze, dal momento che unico è il cittadino contribuente, unico il reddito cui attingono le due finanze?

D'altro canto non si può non tener presente che ad una continua dilatazione della spesa degli enti locali, come appare chiaro dai dati statistici riportati in appresso, non corrisponde un proporzionale aumento della entrata, per cui la situazione di bilancio va continuamente peggiorando fino al punto che numerosissimi sono ormai i comuni e le province che sono costretti a ricorrere a mutui per il pareggio dei bilanci e si sa come tale sistema non si concili, certamente, con le norme d'una saggia amministrazione.

Certo, la legge stralcio per la sistemazione dei bilanci comunali e provinciali si pone come una tappa positiva nel processo di riforma e di riordinamento generale della finanza degli enti locali, ma di tappa si tratta e non di traguardo perché, se notevoli saranno i benefici in molti comuni e province (in circa 90 miliardi è previsto l'onere dello Stato e, quindi, il beneficio a favore dei comuni e delle province), tanti altri continueranno a dibattersi in difficoltà molto gravi (basti pensare che l'assunzione da parte dello Stato dell'onere per l'ammortamento dei mutui a ripiano dei disavanzi non riguarda i comuni capoluoghi di provincia.

I punti fondamentali della legge stralcio sono i seguenti:

1°) trasferimento allo Stato degli oneri per i servizi antincendi, per i locali degli uffici delle prefetture, per l'alloggio dei prefetti, per tutti i locali degli uffici di pubblica sicurezza, per l'accasermamento dei vigili del fuoco, per gli uffici leva e per gli archivi di Stato;

2°) trasferimento allo Stato delle spese per medaglie di presenza ed indennità di trasferte ai membri delle giunte provinciali amministrative e dei comitati provinciali di assistenza e beneficenza;

3°) contributi da parte dello Stato ai comuni ed alle province per le spese per l'istruzione pubblica;

4°) contributi da parte dello Stato alle province di lire 300.000 annue per ogni chilometro di strada comunale o di bonifica provincializzata dopo l'entrata in vigore della legge 12 febbraio 1958, n. 126;

5°) autorizzazione alla Cassa depositi e prestiti a trasformare in nuovi prestiti, ammortizzabili in 35 anni, i mutui concessi ai comuni e alle province per la integrazione dei bilanci economici, con assunzione dell'onere per l'ammortamento dei mutui stessi da parte dello Stato limitatamente ai comuni non capoluogo di provincia;

6°) abolizione delle addizionali sui redditi agrari; della imposta sulle vetture e sui domestici, sui pianoforti e sui biliardi; della tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale; nonché della tassa sulle prestazioni d'opera;

7°) maggiorazione delle quote di partecipazione della imposta generale sull'entrata;

8°) sganciamento della imposta di famiglia dalla complementare;

9°) blocco delle supercontribuzioni sui terreni e sui fabbricati.

D'altra parte se la finanza locale è, come indubbiamente è, espressione della autonomia, lo Stato, nel quadro del riordinamento generale della finanza del paese deve assegnarle una determinata area impositiva che le consenta di far fronte alle naturali attribuzioni degli enti locali, ciò che postula una impostazione del problema che non sia tanto generica da non consentire una certa differenziazione fra grandi e piccoli centri e che tenga conto che ci sono enti locali costituzionalmente depressi almeno per un certo tempo. È per questo che occorrerà considerare anche i problemi della finanza locale non secondo schemi astratti ed uniformi ma secondo la realtà obiettiva applicando il principio della solidarietà nazionale.

Intanto, seguendo ed integrando i criteri generali che hanno ispirato la legge stralcio, una organica riforma della finanza locale dovrebbe ispirarsi ai seguenti indirizzi fondamentali:

1°) individuazione del confine fra prelievo erariale e prelievo locale e, quindi, fra prestazioni di competenza statale e prestazioni di competenza comunale e provinciale;

2°) trasferimento allo Stato di tutti gli oneri ancora gravanti sugli enti locali per servizi di sicura competenza statale;

3°) compartecipazione dello Stato per gli oneri relativi a quei servizi che, per materia, eccedono la sfera di attività propria degli enti locali, in quanto di più spiccato interesse sociale o nazionale, ma che difficilmente potrebbero essere assolti dallo Stato (servizi sanitari, assistenza, spedalità, istruzione, ecc.).

Il principio fondamentale che ci deve guidare nella riforma della finanza locale dev'essere, comunque, l'autonomia dei comuni e delle province per cui le fonti dei loro mezzi finanziari non possono essere, se non parzialmente, legate al gettito erariale dello Stato; deve, cioè, esserci una sufficiente latitudine per un discrezionale movimento della finanza locale e, al tempo stesso, una sufficiente dinamicità del tributo.

Altro principio è l'ammodernamento dell'imposizione locale, per cui taluni tributi dovranno essere gradualmente eliminati e sostituiti da altre fonti di entrata.

Occorre, infine, una effettiva perequazione degli apporti con cui i vari settori produttivi concorrono alle entrate dei comuni e delle province: è ovvio che la crisi della agricoltura pone il problema di un alleggerimento degli oneri fiscali del settore.

Molto opportunamente il Ministro delle finanze ha annunciato che è in fase di elaborazione un provvedimento di revisione dei redditi catastali e la loro riclassificazione, tenendo conto della mutata situazione agricola di tante zone.

Occorre, poi, sottolineare il fatto che una organica riforma della finanza locale non può prescindere dalla riforma della legge comunale e provinciale o, meglio, del generale e razionale riassetto del nostro ordinamento amministrativo, nel quale vengano chiaramente delimitate le sfere d'azione dei vari enti in cui si articola la struttura amministrativa della Repubblica.

In questa sede non può non essere richiamata la urgente necessità di una serie di provvedimenti che consentano di sistemare definitivamente i bilanci anche dei grandi comuni deficitari: si pensi che per i soli comuni di Roma, Napoli e Palermo il disavanzo economico, da coprire con mutui, è passato dal 1959 al 1960, rispettivamente, da lire 16.108.000.000 (al netto del contributo statale di lire 5.000.000) a lire 24.218.000.000; da lire 27.657.000.000 a lire 31.354.000.000; da lire 11.222.500.000 a lire 13.037.532.000.

Il Ministero dell'interno ha pressoché ultimato l'esame dei bilanci degli enti deficitari relativi all'esercizio 1959 ed ha proceduto all'esame di una parte di quelli relativi al corrente esercizio.

Nel 1959 il numero degli enti deficitari è salito a 1143 (con un aumento, rispetto al precedente esercizio di 131 unità), così distinti:

a) Province	N.	34
b) Comuni capoluogo di provincia	»	49
c) Comuni non capoluogo di provincia	»	1.060
Totale . . .	N.	1.143

Contemporaneamente l'ammontare dei mutui autorizzati a copertura dei disavanzi economici è passato da lire 107.754.657.000 a lire 136.593.173.800 (con un aumento di lire 28.838.516.800 rispetto al precedente esercizio), così distinto:

a) Province	L.	17.708.643.800
b) Comuni capoluogo di provincia.	»	95.266.640.000
c) Comuni non capoluoghi di provincia . . .	»	23.617.899.000
Totale . . .	L.	136.593.182.800

Dai bilanci relativi al corrente esercizio, 1960, fino ad ora approvati (11 delle amministrazioni provinciali, 19 dei comuni capoluoghi) si può dedurre che la situazione economico-finanziaria degli enti locali si è ulteriormente aggravata soprattutto per le note cause della espansione degli oneri relativi al personale ed all'ammortamento dei mutui.

È certo che la situazione della finanza locale migliorerà non soltanto attraverso le invocate provvidenze legislative, ma anche se gli amministratori comunali e provinciali sapranno realizzare accanto ad una equilibrata e rigorosa politica fiscale, una austera e scrupolosa politica della spesa, concentrando le risorse disponibili in quei settori che possono meglio corrispondere alle esigenze di sviluppo e di miglioramento della vita locale secondo quelle scelte in cui si concreta la politica delle amministrazioni locali.

Per avere un'idea abbastanza precisa della importanza della vita degli enti locali e della loro finanza, si riportano alcuni passi e tabelle tratti dalla «*Relazione generale sulla situazione economica del paese*» presentata alle Camere il 25 marzo 1960 (pagine 197-200) e precisamente dal capitolo: «*La finanza degli enti locali*».

« I risultati complessivi dei bilanci dei comuni e delle province per l'anno 1959, presentano un notevole aumento rispetto a quelli registrati nel 1958.

Andamento per categorie (parte effettiva e movimento di capitali) delle entrate e delle spese delle province e dei comuni.

(In milioni di lire)

ANNI	PARTE EFFETTIVA			MOVIMENTO DI CAPITALI			IN COMPLESSO		
	Spesa	Entrata	Avanzo o disavanzo	Spesa	Entrata	Avanzo o disavanzo	Spesa	Entrata	Avanzo o disavanzo
	COMUNI								
1955	615.052	489.593	— 125.459	124.747	250.206	+ 125.459	739.799	739.799	—
1956	701.431	533.761	— 167.670	78.809	246.479	+ 167.670	780.240	780.240	—
1957	784.069	567.502	— 216.567	105.362	321.929	+ 216.567	889.431	889.431	—
1958	835.188	607.849	— 227.849	110.955	338.294	+ 227.339	946.143	946.143	—
1959	972.297	685.214	— 287.083	124.974	412.057	+ 287.083	1.097.271	1.097.271	—
	PROVINCE								
1955	136.495	121.424	— 15.071	17.147	32.218	+ 15.071	153.642	153.642	—
1956	150.763	132.881	— 17.882	14.895	32.777	+ 17.882	165.658	165.658	—
1957	177.937	154.476	— 23.461	18.142	41.603	+ 23.461	196.079	196.079	—
1958	185.475	160.729	— 24.746	13.932	38.678	+ 24.746	199.407	199.407	—
1959	215.074	179.773	— 35.301	15.150	50.451	+ 35.301	230.224	230.224	—

« I bilanci delle province hanno raggiunto un livello complessivo annuo di 230 miliardi di lire; la sola parte effettiva delle spese è di 215 miliardi ed il disavanzo, nel 1959, ha superato i 35 miliardi, cui si fa fronte con l'aumento di debiti.

« Dal 1955 ad oggi, la spesa è aumentata del 57,6 per cento e l'entrata del 48,1 per cento, il disavanzo del 134,2 per cento.

« La metà delle entrate effettive è costituita dai tributi propri; le quote di compartecipazione ai tributi erariali sono circa un terzo del totale e le entrate extra-fiscali un sesto.

« Nell'ultimo quinquennio le entrate delle province di sono incrementate, mediamente, dell'8 per cento all'anno. L'incremento maggiore è derivato dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali (55 per cento dal 1955 al 1959) e dalle entrate tributarie (52 per cento) mentre le entrate extra-tributarie si sono accresciute, nello stesso periodo, del 25 per cento.

« I grandi cespiti di entrata delle province sono costituiti dalla sovrimposta sui terreni, 35 miliardi di lire (pari al 38 per cento delle entrate tributarie del 1959) e dall'addizionale all'imposta comunale sulle industrie, commercio, arti e professioni, 32 miliardi di lire; un apporto non trascurabile al bilancio delle province è dato dal gettito della sovrimposta provinciale sui fabbricati, che ha superato, nel 1959, i 20 miliardi. Anche la sovrimposta sui fabbricati in questi ultimi anni, ha avuto un notevole incremento, dovuto non solo al progressivo sblocco dei fitti, ma anche alla graduale cessazione delle esenzioni fiscali ed al nuovo sistema di tassazione che ha per base il reddito effettivo e non quello catastale.

Entrate effettive delle province.

(In milioni di lire)

TRIBUTI	1938	1955	1956	1957	1958	1959
Entrate tributarie:						
Sovrimposta terreni	493	29 868	31.354	32.273	32.867	35.145
Sovrimposta fabbricati	344	8.589	11 663	14 248	16.025	20 254
Addizionale 5 per cento redditi agrari	—	4 534	4 519	5 225	5 639	5.751
Addizionale imposta industrie, commercio, arti e professioni	203	17.504	18.190	22 119	23.623	31 560
Tassa circolazione veicoli a trazione animale	29	364	357	339	301	250
Contributo di miglioria	—	—	1	169	38	4
Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche	2	300	310	303	146	143
Totale entrate tributarie	1.071	61.159	66 394	74 676	78.639	93.107
Quota partecipazione tasse automobilistiche	—	9 034	11 832	13.204	15.164	16.260
Quota partecipazione dell'imposta generale sull'entrata	—	10.358	11 485	12.643	14.250	14.308
Addizionale tributi erariali e locali	—	18 079	20.257	22 711	24 956	27.495
Totale compart. tributi erariali	—	37 471	43.574	48.558	54.370	58.063
Totale entrate tributarie	1.071	98 630	109 968	123.234	133.009	151.170
Entrate extra-tributarie:						
Contributi utenza stradale	12	58	58	58	58	58
Rendite patrimoniali	40	1.875	2 181	2.866	3.045	3.522
Concorsi e rimborsi Stato	108	15 306	15 501	15 883	15 335	18.747
Proventi diversi	58	—	—	—	—	—
Altre	97	5 555	5.173	12.435	9.282	6.276
Totale entrate extra-tributarie	315	22 794	22.913	31.242	27.720	28.603
TOTALE	1.386	121 424	132.881	154 476	160.729	179 773

« Questi tre tributi da soli coprono oltre il 93 per cento delle entrate tributarie delle province nel 1959.

« L'addizionale del 3 per cento ai tributi erariali a favore delle province ha superato, nel 1959, i 27 miliardi di lire e rappresenta, quindi, la metà delle quote di compartecipazione.

« Nelle entrate extra-fiscali i concorsi ed i rimborsi da parte dello Stato hanno raggiunto i 19 miliardi di lire.

« I tributi provinciali sono prelevati quasi totalmente sul reddito prodotto, mentre i tributi di diversa incidenza sono appena l'1 per cento.

« Le spese effettive delle province, che hanno sempre superato le corrispondenti entrate, hanno raggiunto, nel 1959, la somma di 215 miliardi di lire; esse sono principalmente destinate a spese di carattere economico e produttivo (79 miliardi) ed a spese di carattere sociale (77 miliardi), rappresentanti complessivamente il 71,3 per cento del totale.

« Cospicui sono gli interessi sui debiti (12 miliardi) che costituiscono il 6 per cento delle spese totali.

« La situazione debitoria delle province è gravosa: alla fine del 1958 il debito era di 167 miliardi, ed è in continuo e progressivo aumento. Dalla fine del 1955 il debito si è accresciuto con un ritmo di 30 miliardi annui ed alla fine del 1959 si può valutare a circa 200 miliardi di lire.

Spese, effettuate dalle province, classificate secondo il loro oggetto.

(In milioni di lire)

ANNI	Interessi passivi	Oneri di carattere economico e produttivo	Spese di carattere sociale	Pubblica istruzione	Oneri diversi	TOTALE
1955	4.604	49 737	51 148	6 835	24.171	136.495
1956	6.712	50 277	57.612	8.459	27.703	150.763
1957	7.402	62.870	65.610	10 433	31.622	177 937
1958	9.810	64.846	71 176	11 700	27.943	185.475
1959	12.213	78.568	76.988	12.710	34.595	215.074

« La situazione finanziaria dei comuni è caratterizzata da un sempre maggior disavanzo. Nel 1959 il disavanzo di parte effettiva ha superato i 287 miliardi di lire, su un livello di spesa di 972 miliardi.

« Negli ultimi cinque anni, le spese si sono accresciute di 90 miliardi annui e le entrate di 50 miliardi annui, per cui il disavanzo è salito dai 125 miliardi del 1955 ai 287 miliardi del 1959.

« Le entrate effettive dei comuni sono prevalentemente entrate tributarie; esse contribuiscono al totale delle entrate complessive per circa i due terzi. Rilevanti sono le entrate di natura extra-tributaria, nonché le partecipazioni ai tributi statali.

« Tra le entrate tributarie hanno rilevanza massima, per entità del gettito, le imposte sui consumi, l'imposta di famiglia, l'imposta sulle industrie, il commercio, le arti e le professioni, e le sovrimposte sui terreni e sui fabbricati, che rappresentano, nel loro insieme, il 90 per cento delle entrate tributarie, mentre le imposte sui consumi coprono da sole il 46 per cento delle entrate tributarie, corrispondenti al 30 per cento delle entrate totali.

« Fra le imposte di consumo primeggia per il gettito l'imposta sul consumo delle carni, che nel 1959 ha dato un gettito di 44 miliardi di lire; anche l'imposta di consumo sul gas e l'energia elettrica concorre fortemente ad alimentare i bilanci comunali con 40 miliardi, mentre 37 miliardi sono dati dall'imposta sulle bevande vinose, che è destinata, negli esercizi futuri, a scomparire per essere sostituita da nuove fonti di entrata.

« L'incidenza dei tributi che gravano sul reddito prodotto e sul patrimonio assume nei comuni rilevanza accentuata; infatti la loro incidenza percentuale è pari al 51 per cento del gettito dei tributi.

Entrate effettive dei comuni.

(In milioni di lire)

TRIBUTI	1955	1956	1957	1958	1959
Entrate tributarie:					
Sovrimposte terreni	30 924	33 824	35.249	35.972	40.833
Sovrimposte fabbricati	7.673	9.044	11.786	13.906	16.852
Imposta valore locativo	1 516	1.546	1.730	2.133	2.226
Imposta industria, comm., arti e profess.	35.542	35 741	55 406	50.533	65.296
Imposta di famiglia	49.156	53.243	58.481	64.881	71.328
Imposta di patente	1.385	1 332	1.416	1.429	1.508
Imposta di bestiame	12.358	9.792	9.024	9.155	9.977
Addizionale 5 per cento sui redditi agrari.	4.240	4.603	4.930	4.986	5.787
Imposte di consumo	157.323	167.855	180.686	188.209	203 382
Imposta sui cani	2.248	2.217	2.373	2.284	2.339
Imposta sulle vetture	557	530	485	407	381
Imposte domestici e pianoforti	58	43	42	62	49
Imposta sui biliardi	265	296	315	328	339
Imposta di licenza	2.178	2.416	2.870	3 304	3.595
Imposta sulle macchine da caffé espresso	656	782	862	962	1.045
Tasse sulle insegne	2.224	2.520	2.873	2.994	3.264
Contributo di fognature	787	1.315	1.619	1.069	2.522
Contributo di miglioria	54	172	241	77	228
Contributo speciale di cura	380	467	542	693	757
Tassa trasf. sol. urbani e interurbani	3.136	4.313	4.484	5.867	7.448
Prestazioni d'opera	1.233	1.058	994	1.173	1.192
Tassa occupaz. spazi ed aree pubbliche	1.658	1.690	1.861	1.603	2.470
Totale	315 551	334.799	368 269	392.027	442.818
Quota di compartecipazione a tributi erariali sugli spettacoli	22 657	21.574	21.435	21.480	21.500
Quota di compartecipazione dell'imposta generale sull'entrata	35.369	39.049	42.987	48.449	48.648
Totale	58.026	60.623	64.422	69.929	70.148
Totale entrate tributarie	373.577	395.422	432 691	461.956	512.966
Entrate extra-tributarie:					
Contributo consolidato utenza stradale	68	68	68	68	68
Redd. patrim. e utili servizi municipal.	28.914	32.991	33.743	35.489	42.537
Proventi diversi e altre entrate	87.034	105.280	101.000	110.336	129 643
Totale entrate extra-tributarie	116 016	138.339	134.811	145.893	172.248
TOTALE	489 593	533 761	567 502	607.849	695.214

« I redditi patrimoniali e gli utili dei servizi municipalizzati sono in continua ascesa, e nel 1959 hanno dato un utile di 42 miliardi di lire. L'attività è diretta prevalentemente all'assistenza e beneficienza, per cui le spese di carattere sociale assumono una particolare rilevanza; esse assommano ad oltre 300 miliardi, circa un terzo del bilancio.

Spese effettuate dai comuni classificate secondo il loro oggetto.

(In milioni di lire)

ANNI	Interessi passivi	Oneri di carattere economico e produttivo	Spese per la sicurezza interna	Spese di carattere sociale	Pubblica istruzione	Oneri diversi	TOTALE
1955	27 368	102 776	7.919	185 028	67.006	224.955	615.052
1956	39 404	117.221	9.031	211 014	76.417	248.344	701.431
1957	58.202	128 551	9 872	231 334	83.765	272.345	784.069
1958	61.990	136.917	10.595	246.394	89.218	290.074	835.188
1959	70.232	164.124	14.349	308.007	121.778	293.807	972.297

«Anche nel campo economico e produttivo i comuni effettuano un'azione efficace; le spese destinate ad incrementare il reddito, il cui importo è nel 1959 di 164 miliardi, costituiscono una grossa fetta del loro bilancio.

« Notevole è la spesa dei comuni a favore dei giovanissimi per l'istituzione ed il funzionamento di scuole elementari, pre-elementari e post-elementari, e per la preparazione di elementi idonei all'attività produttiva. Le spese per la pubblica istruzione assommano, nel 1959, a 122 miliardi di lire.

«Al grave aumento dei debiti pubblici, che in soli quattro anni si sono quasi triplicati, essendo passati dai 542 miliardi del 1955 ai 978 miliardi del 1958, si accompagna anche un aumento notevole degli interessi passivi, che nel 1959, sono stati di 70 miliardi di lire».

Allo stralcio della « *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* » concernente la finanza degli enti locali si è ritenuto opportuno far seguire anche le tabelle sull'andamento della situazione debitoria dei comuni e delle province dal 1955 al 1958 per regione, secondo le risultanze del Ministero dell'interno.

Pur con lievi discordanze rispetto ai dati della Relazione economica, le tabelle che seguono dimostrano molto efficacemente che la curva dell'indebitamento va crescendo in maniera assai preoccupante per la vita e per l'avvenire dei comuni e delle province: soprattutto la tabella dei mutui a ripiano del disavanzo economico dei bilaci è una testimonianza eloquente dello stato di anormalità in cui operano troppe amministrazioni, costrette a contrarre prestiti per far fronte alle spese ordinarie.

È evidente che ci troviamo di fronte ad uno stato patologico che va considerato e curato con la massima urgenza se non si vuole che la vita di molti comuni, grandi e piccoli, e di molte province precipiti in una situazione assolutamente insostenibile, con quali conseguenze per le popolazioni interessate e per tutta la nazione è facile immaginare.

Ecco, perché, l'esame dei dati e delle tabelle che si sono voluti riportare portano ad una sola conclusione: la necessità di dar corso al più presto, secondo gli indirizzi indicati in precedenza, ad una organica riforma della legislazione sugli enti locali, sia per quanto riguarda le strutture e le funzioni, sia per quanto riguarda la finanza locale: non c'è dubbio che il riassetto economico dei comuni e delle province è condizione indispensabile perché essi possano continuare a svolgere efficacemente le loro crescenti funzioni di progresso civile ed economico a vantaggio dei cittadini italiani.

Residuo debito capitale dei prestiti assunti dai comuni e dalle province per il ripiano del disavanzo economico del bilancio, per opere pubbliche e per altri scopi, (dimissione passività, ripiano disavanzo di amministrazione, conferimento capitali ad aziende municipalizzate e ad altri enti, ecc.).

REGIONI	COMUNI Residuo debito al 31 dicembre (in migliaia di lire)			PROVINCE Residuo debito al 31 dicembre (in migliaia di lire)		
	Anno 1956	Anno 1957	Anno 1958	Anno 1956	Anno 1957	Anno 1958
Piemonte	34 351 270	57 664 293	67 335 377	10 528.271	12.439.715	15.493.483
Valle D'Aosta	390.716	766.520	1.056.146	1.707 138	—	—
Liguria	43.301.872	49 328.057	59.965.240	6.441.612	7.749.576	7.793 066
Lombardia	112.603 477	139.803.457	172.378 160	15 204.784	19.110.029	29 634.036
Trentino–Alto Adige	6 213 304	7.258.331	8.410.313	1.525.585	1.452.224	1.666.562
Veneto	41 990.979	50.185.988	68.065.199	6.133.350	8.433.659	9.435.063
Friuli e Venezia Giulia	7 937.404	10 068.683	11.717.786	1 987.626	2 318 674	2.877.915
Emilia–Romagna	41.120 986	47 524.350	56.668 291	9 317.737	11.327.719	14.419.795
Toscana	41 683.109	50 174.943	59.986.457	9.760.525	12 570.410	15.507 790
Marche	15.411.873	18.499.383	22.380.997	4.777.914	6 319.013	7.352 697
Umbria	4 588.978	6 127.213	6.713 717	1.341 471	1.867.868	1.965.040
Lazio	121 882.489	130.319.608	158 154 207	5.157.829	6 818.876	6 907 474
Abruzzi e Molise	12.018.126	14.902 169	18 805.646	3.617 473	4.731.580	6 276.997
Campania	76.591 833	102.392.011	107.475.987	5.001.297	5.117.757	8.716.768
Puglia	18 175.708	24 108 028	31 146.923	1.963.782	3.886.577	4.358.219
Basilicata	3.440.134	4.000 902	5 012.033	1.613.705	2.101 210	2.665.912
Calabria	10.584 484	14 485 281	21 243.613	3.021.159	3.634.223	4.539.721
Sicilia	74 342.587	78 877.579	89 319.313	5.436.364	6.217.270	8.139.547
Sardegna	6.770.314	7 412.000	8.907 896	3.384.942	4.277.095	4.475.255
TOTALI	673 399.643	713.898.796	974.743.301	97.922.764	120.373.475	152.325.340

Residuo debito capitale dei prestiti assunti dai comuni e dalle province per il ripiano del disavanzo economico del bilancio

REGIONI	COMUNI RESIDUO DEBITO AL 31 DICEMBRE			PROVINCE RESIDUO DEBITO AL 31 DICEMBRE		
	(In migliaia di lire)					
	Anno 1956	Anno 1957	Anno 1958	Anno 1956	Anno 1957	Anno 1958
Piemonte	4.226.640	3.917 583	4 077 630	1.528 882	1 307.503	1.274 758
Valle D'Aosta	—	—	—	—	—	—
Liguria	6.797.863	6.760 778	9 064 089	3 958 809	5.154 597	7.083.124
Lombardia	5 799.058	5.763.791	5 860.300	1.789 402	1 753 439	2.192 986
Trentino-Alto Adige	458.637	471.204	463.821	105 270	94.673	91 507
Veneto	4.310 695	4 364.431	6.212 050	1 193.979	1.281.953	1.235 579
Friuli e Venezia Giulia	444 438	469 959	529.347	328 118	463.012	774.003
Emilia e Romagna	5 184 646	4 923.795	6 608 789	996 509	1 390 581	1 879 726
Toscana	8.285.148	12.954 562	15 509.475	4.715.196	7 091.226	8 483.374
Marche	2.784 758	3 814 245	5.684.866	1 870 641	2.638 970	3 080 099
Umbria	474 682	461.587	625 158	422.048	410.254	403.414
Lazio	57 848 994	57 525.884	79 432 371	3.032.866	3.159.265	3.213.316
Abruzzi e Molise	2.530.673	3 072.498	4 395.364	1 346.823	2.189 231	3.438.012
Campania	46.068 682	72.106.946	75 209 812	3 159.913	3.119.496	5.509.063
Puglia	6.025.076	8.942.620	13 295 713	230 006	230.100	185.669
Basilicata	498.139	562 494	588 903	1.010.390	1 339 652	1.561 192
Calabria	5.010.186	7 113 250	11.227.704	1.889.740	2 409 273	3.200.545
Sicilia	53.687.227	51.398 268	60 894 797	3 734.431	4.174 062	4.676 759
Sardegna	1.421.710	1.863 762	3 270 799	2 679 750	3.494.872	3.186.418
Totali	211.857 252	246 487.657	302.950.988	33 992 773	41 702.159	51.469 544

Il disegno di legge costituzionale riguardante « Disposizioni in materia di finanza comunale e provinciale », accantonato in occasione della legge stralcio per la finanza locale, date le preoccupazioni che ha destato negli amministratori comunali e provinciali. timorosi di vedere, con tale legge, bloccata la vitalità e l'espansione degli enti locali medesimi, presenta tuttavia, nella sostanza e nelle intenzioni, un fondamento che non può essere contestato.

Si tratterà, semmai, di abbinare l'esame di questo provvedimento a quello della riforma della legge comunale e provinciale, allorché saranno definite le funzioni degli enti locali, ma non c'è dubbio che il principio dell'articolo 81 della Costituzione – che a nuove e maggiori spese debbono corrispondere i mezzi per farvi fronte – deve valere anche per i comuni e le province, al fine di evitare gli incovenienti finora verificatesi, sia con la soppressione di tributi locali senza alcuna contropartita, sia con l'attribuzione di poteri nuovi, senza i mezzi necessari.

Anche il Consiglio nazionale dell'A.N.C.I., ha recentemente fatto voti perché « venga riproposto all'esame del Parlamento il progetto di legge costituzionale che applica ai comuni il principio dell'articolo 81 della Costituzione della Repubblica » riconfermando, tuttavia, la propria riserva su alcune norme del disegno di legge che, così come formulate, possono dar luogo a « interpretazioni assai restrittive delle autonomie locali ».

9. — IMPRESA PUBBLICA LOCALE – I PROBLEMI DELLA MUNICIPALIZZAZIONE E PROVINCIALIZZAZIONE

Non c'è dubbio che in una moderna concezione della autonomia locale, quale del resto è sancita dalla nostra Costituzione, il problema dell'esercizio di attività industriali e commerciali da parte dei comuni e delle province acquisti un respiro ed una dimensione nuovi, anche in relazione alla espansione sempre crescente dell'intervento pubblico nel campo economico e sociale.

Occorre, peraltro, precisare che l'impresa pubblica locale, costituita per la gestione diretta da parte degli enti locali, quale è prevista nella nostra legislazione, dalla legge del 1903 fino alla Costituzione, nulla ha a che vedere con la collettivizzazione di tipo comunista, ma rientra fra gli strumenti più validi per realizzare l'ordinato sviluppo delle comunità locali, nei settori dei pubblici servizi, dell'energia, ecc., aventi carattere monopolistico.

Nessun dubbio che in questi casi l'impresa pubblica locale possa realizzare il preminente interesse dei cittadini nei confronti di una impresa privata, *a condizione che l'azienda pubblica sia organizzata su basi sane sia sul piano tecnico che sul piano economico.*

Realizzando tali condizioni è evidente che la gestione dei pubblici servizi da parte delle aziende municipalizzate potrà sottrarli alla speculazione e svolgere una funzione propulsiva di tutta la economia della comunità, contribuendo non soltanto alla diffusione del benessere materiale ma anche del progresso civile, morale, culturale, sociale e politico.

I settori nei quali dovrà svilupparsi la impresa pubblica sono i seguenti:

a) trasporti urbani ed interurbani;

b) produzione ed erogazione gas ed elettricità nelle città;

c captazione ed erogazione dell'acqua;

d) fornitura del latte, mediante centrali del latte;

e) nettezza urbana;

f) fornitura dei medicinali ai poveri mediante farmacie comunali;

g) edilizia popolare.

Non è certamente questa la sede per una trattazione sistematica del problema delle municipalizzazioni e provincializzazioni; l'accenno che si è voluto fare mira sostanzialmente a dare il giusto riconoscimento alla validità dell'istituto di fronte alla campagna condotta dalla impresa privata contro le gestioni degli enti locali.

C'è, però, da aggiungere che non sempre tale campagna è ingiustificata: ebbene questa è la sede per un richiamo agli indirizzi ed agli orientamenti cui devono ispirarsi le imprese pubbliche locali.

Innanzi tutto occorre che esse siano sempre amministrate con sani criteri economici, conformemente alle esigenze proprie di imprese industriali private; in secondo luogo che possano provvedere a finanziamenti necessari al loro sviluppo, mediante l'assegnazione diretta di mutui o la emissione di obbligazioni.

È ovvio che tutto ciò presuppone una revisione della legislazione in materia, dato che la legge fondamentale risale al 1903, modificata nel 1923 con la approvazione del testo unico.

Tale riforma dovrebbe sostanzialmente uniformarsi ai seguenti criteri:

a) aggiornamento del campo d'azione;

b) estensione del diritto di privativa;

c) chiara affermazione del carattere privatistico del rapporto di lavoro;

d) snellimento di tutte le procedure e semplificazione dei controlli, attribuendoli ai comuni ed alle province.

Attualmente esistono progetti di legge di iniziativa parlamentare per tale riforma e si pensa che sarebbe opportuno sollecitarne l'esame da parte delle due Camere.

In base ad una recente rilevazione statistica condotta dal Ministero dell'interno, risulta che vi sono in Italia:

	Valori (in miliardi)	Numero degli impianti	Numero di dipendenti
Aziende speciali (municipalizzate)	188	550	67.800
Servizi in economia	1.656	125	17.900
	1 844	675	85.700

Non c'è dubbio che le aziende municipalizzate nel campo dei servizi pubblici e dell'energia hanno grande possibilità di espansione e di sviluppo con innegabile beneficio per le comunità locali; ma occorre, in ogni caso, che esse sappiano *produrre a costi economici*, perché solo in tal modo potranno *praticare quei prezzi pubblici* dei servizi, che costituiscono la loro fondamentale ragione d'essere.

10. — PIANI REGOLATORI COMUNALI ED INTERCOMUNALI

Non è certamente questa la sede per un esame approfondito del problema dei piani regolatori.

Tuttavia l'espansione urbanistica di molti centri grandi e piccoli, le prospettive di ulteriori espansioni economiche postulano la adozione dei piani regolatori da parte di tutte le amministrazioni comunali cittadine: tali piani devono non solo difendere i centri storici dalla congestione dei traffici e da ogni espansione caotica ma, soprattutto, tracciare forme di espansione umana, che evitino nel contempo l'ampliamento a macchia d'olio, che viene a creare problemi gravissimi dal punto di vista economico e finanziario, oltre che sul piano morale e sociale.

Occorre, perciò, correggere la spinta edilizia disordinata, quale si è manifestata in seguito al fenomeno dell'urbanesimo e della migrazione interna, creando nelle città aggregati di abitazioni non inseriti nella struttura delle città stesse.

Per contro una forma di espansione della città moderna, secondo i criteri di una sana urbanistica è quella di inserire nelle città quartieri organici, dotati di servizi, di zone verdi, dei servizi della vita comunitaria.

Non è quindi inopportuno sottolineare la necessità che i piani regolatori comunali, per un equilibrato sviluppo delle comunità si inseriscano razionalmente nel più vasto quadro dei piani territoriali di coordinamento regionale. In questo quadro va pure sollecitata la formazione di piani regolatori intercomunali dei centri agricoli e rurali.

Se si è voluto, qui, ricordare questo problema, apparentemente non pertinente, ciò deriva dal fatto che la mancanza di piani regolatori ha avuto ripercussioni negative, oltre che sull'assetto sociale dei centri stessi, anche sui bilanci dei comuni e degli altri enti locali, sul sistema dei servizi pubblici, dei trasporti in ispecie, sulla edilizia scolastica, sulle attrezzature annonarie ecc.

Attualmente la situazione è la seguente:

Città che hanno un piano regolatore approvato	N.	89
Città col piano regolatore in corso di approvazione	»	45
Città col piano regolatore in istruttoria	»	20
Città col piano regolatore adottato dal Consiglio comunale . . .	»	22

Concludendo su questo argomento, pare opportuno sollecitare l'adozione del piano regolatore da parte di tutti i comuni che hanno in atto una espansione urbanistica ed economica, in modo da regolare tale sviluppo alle esigenze spirituali, morali economiche e sociali delle popolazioni.

11. — SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI E PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

Il disegno di legge recante modificazioni allo stato giuridico ed all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 luglio 1960 e presentato alla Camera dei Deputati il 13 dello stesso mese, ha accolto gran parte delle aspirazioni che da anni la categoria andava manifestando dimostrando, in tal modo, la sicura volontà del Governo di voler risolvere un annoso problema che non soltanto teneva in uno stato di agitazione e di malcontento i segretari comunali e provinciali, ma si rifletteva sulla vita delle amministrazioni comunali e provinciali, di cui i segretari sono insostituibili organi e collaboratori sul piano tecnico-giuridico e ne garantiscono la continuità.

Non c'è dubbio che il Parlamento dovrà esaminare attentamente il disegno di legge, che già ha suscitato vivaci commenti, ma dovrà confermare quanto è autorevolmente affermato nella relazione che accompagna il provvedimento, là dove è scritto: « La natura delle mansioni svolte dai segretari comunali e provinciali, mansioni che li pongono al vertice delle gerarchie degli impiegati degli enti locali e che richiedono una notevole preparazione giuridico-amministrativa, la diretta responsabilità, ad essi attribuita dalla legge, del funzionamento degli uffici comunali, hanno indotto ad una esplicita affermazione del *carattere direttivo* delle loro funzioni ».

Il nuovo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali, ridando quel prestigio e quella dignità a funzionari – che con così alta responsabilità, e molte volte con tanta passione, si pongono accanto ai cittadini eletti per l'amministrazione dei comuni e della provincia, quali efficaci e prezioni consulenti in materia tecnica-giuridica e amministrativa – avrà certo benefici effetti sulla vita dei nostri comuni e delle nostre province: per questo, da questa sede, non resta che auspicare che il Parlamento esamini sollecitamente ed approvi il disegno di legge con quei miglioramenti che si vorranno apportare.

Ma, oltre al problema dei segretari comunali, esiste il problema degli impiegati e salariati degli enti locali i quali, sotto la guida del segretario, sono gli strumenti con cui i consigli e le giunte attuano i loro programmi amministrativi.

Come per il personale di tutti gli enti pubblici e privati, è evidente che vi sono rivendicazioni, aspirazioni, insoddisfazioni della categoria, che non possono in questa sede essere esaminati analiticamente.

Non è però possibile non ricordare che, a causa della disastrosa situazione economica di molti comuni del sud e non solo del sud, molti dipendenti comunali non ricevono da parecchi mesi il loro stipendio o salario, per mancanza di mezzi da parte delle amministrazioni comunali che hanno già superato tutte le disponibilità degli esattori e dei tesorieri. Proprio per eliminare questo doloroso fatto si invocano adeguati provvedimenti da parte del Ministero dell'interno.

Inoltre, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione del Governo su alcuni problemi, che, attualmente, tengono in istato di agitazione impiegati e salariati degli enti locali, rendendo indispensabile un esame sereno e sollecito delle richieste all'uopo avanzate, che si compendiano nei punti seguenit:

A) *Estensione delle norme relative allo stato giuridico dei dipendenti statali ai dipendenti da enti locali.* — Con decreto del Presidente del Consiglio del 23 dicembre 1954 sono state dettate le direttive di carattere generale cui si devono uniformare le giunte provinciali amministrative nell'approvare le deliberazioni degli enti locali comportanti variazioni al trattamento economico ed allo stato giuridico del personale dei comuni e delle province.

Tali norme sono state dettate tenendo conto di quelle che, allora erano in vigore per il personale statale.

Con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è stato, però, approvato il nuovo statuto per gli impiegati civili dello Stato, per cui si rende necessario *adeguare* le norme contenute nel citato decreto del 23 dicembre 1954 alla mutata legislazione in materia.

B) *Riforma delle prestazioni previdenziali I. N. A. D. E. L.* — Da circa due anni è all'esame del Ministero dell'interno, un progetto di miglioramento e riforma delle prestazioni previdenziali che vengono erogate dall'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (I. N A. D. E. L.).

Trattasi di provvedimento regolarmente deliberato dal Consiglio di amministrazione dell'Istituto e che, pur migliorando le prestazioni a favore degli iscritti, le contiene, tuttora, in misure largamente inferiori a quel-

le, analogamente praticate, dell'E. N. P. A. S. per i dipendenti dello Stato.

Si chiede un sollecito esame del predetto provvedimento e la presentazione del conseguente disegno di legge.

C) *Sistemazione del personale avventizio degli enti locali.* — Su 393.198 dipendenti da enti locali, ben 158.758 sono tuttora avventizi. Questo personale, oltre a non avere immediate prospettive di sistemazione nei ruoli organici, gode di trattamento economico e giuridico spesso diverso da quello del corrispondente personale di ruolo e, comunque, difforme da amministrazione ad amministrazione. Le norme a suo tempo dettate dal decreto legislativo 5 febbraio 1948, n. 61, sono state largamente superate da dodici anni di legislazione in materia di pubblico impiego.

Parrebbe, perciò, opportuna l'adozione di un nuovo provvedimento che:

a) estenda gli aumenti periodici biennali illimitati del 2,50 per cento dello stipendio anche al personale avventizio;

b) mantenga il rapporto di impiego, in caso di malattia, per un periodo di 12 mesi al personale con almeno un anno di servizio, e di 18 mesi a quello con più di 5 anni di anzianità;

c) assicuri la corresponsione del trattamento economico normale per i primi 8 mesi nel primo caso e per i primi 12 mesi nel secondo, ridotto di un quinto per il rimanente periodo;

d) preveda, anche per gli avventizi, le commissioni di disciplina, nonché la corresponsione degli assegni alimentari alla moglie dell'impiegato sospeso;

e) contempli la sistemazione in ruolo del personale avventizio in servizio da almeno due anni nei posti attualmente disponibili ed in quelli che, entro cinque anni, si rendessero disponibili per normali vacanze od ampliamenti di tabelle mediante concorsi interni, con esenzione dai limiti di età;

f) preveda la corresponsione di un'indennità di licenziamento al personale avventizio comunque licenziato o dimesso;

g) imponga il divieto assoluto di nuove assunzioni fuori ruolo.

D) *Vigili urbani – Proventi contravvenzionali.* — L'articolo 139 del nuovo codice della strada, nel fissare i criteri in base ai quali dev'essere effettuato il riparto dei proventi contravvenzionali, ignora il diritto alla compartecipazione, in precedenza goduto, dei vigili urbani.

Evidentemente, la precitata carenza legislativa non dovrebbe intendersi come tacita ed intenzionale esclusione dei vigili stessi dal predetto beneficio, specie se, come nel caso considerato, essa venga ad alterare uno stato di fatto, annullando un diritto acquisito, in quanto il silenzio della legge non può costituire impedimento all'estensività per analogia.

Di tale avviso non sono però gli amministratori degli enti locali e le prefetture che si rifiutano sistematicamente di adottare o di approvare, nei limiti della rispettiva competenza, provvedimenti concernenti la corresponsione dei proventi contravvenzionali ai vigili urbani.

Tale irrigidimento ha provocato e provoca tuttora la più viva reazione della categoria colpita, la quale sostiene che i proventi contravvenzionali costituiscono parte integrante del trattamento economico di *diritto.*

Si chiede, perciò, un'intervento del Ministero dell'interno, inteso a sanare questa situazione i cui effetti si ripercuotono tanto negativamente sulla benemerita categoria dei vigili urbani.

12. — CONSIGLIO SUPERIORE DEGLI ENTI LOCALI

L'assemblea dell'A. N. C. I. (Associazione nazionale comuni d'Italia), fin dal 1950 propose la istituzione del Consiglio superiore degli enti locali, anzi degli enti autarchici territoriali, con funzioni di organo consultivo del Ministero dell'interno « per affari che interessano le regioni, le province ed i comuni e per lo studio delle riforme della legislazione riguardante i problemi delle amministrazioni locali e la disciplina del rapporto di impiego e di lavoro del personale dipendente ».

La questione è stata recentemente ripresa in esame al Consiglio nazionale dell'A.N.C.I. ed è per questo che si è ritenuto opportuno farne breve cenno.

Com'è noto il Consiglio dell'A. N. C. I., dopo la relazione del collega Lucifredi, ha deciso di svolgere una approfondita indagine presso tutti i consiglieri per raccogliere il loro ponderato parere sulla opportunità di istituire questo organismo oppure di trovare un espediente legislativo che faccia obbligo al Governo di sentire le associazioni degli enti locali ogni qual volta si predispongano provvedimenti d'interesse locale.

Senza addentrarci nel merito della questione, pare tuttavia che sia fuori discussione la opportunità di uno strumento od organo consultivo, che debba essere sentito dal Ministero dell'interno, nelle questioni riguardanti gli enti locali. Non c'è dubbio sulla validità del principio contenuto nella proposta e, a tal proposito, basterebbe pensare a certi provvedimenti, specialmente in materia di finanza locale (l'abolizione di alcuni tributi senza adeguate contropartite) per riconoscere la opportunità di una preventiva consultazione d'un organo rappresentativo degli enti locali medesimi.

13. — VIABILITÀ MINORE

Con la attuazione della legge 12 febbraio 1958, n. 126, riguardante la nuova classificazione delle strade, si è praticamente assegnata alle province la manutenzione di gran parte delle strade comunali, che assolvono a finalità del traffico di transito o di preminente importanza sociale, trasferendo d'altro canto all'A. N. A. S. una parte delle strade provinciali.

Difatti, con decreto ministeriale 27 marzo 1959, è stato approvato un piano per il quale 445 strade avrebbero i requisiti per divenire statali (17.875 chilometri da aggiungere ai circa 25.300 chilometri di statali esistenti) e con decreto ministeriale 16 novembre 1953 (*Gazzetta Ufficiale* n. 41 del 18 febbraio 1960) si è provveduto alla nuova classificazione di 101 delle 445 strade anzidette per una estensione di 4.207 chilometri. Il Ministero dei lavori pubblici ha, successivamente, approvato i piani generali – predisposti dalle province e vistati dal Genio civile – per cui chilometri 50.898 di strade comunali e di bonifica (queste ultime per quasi 5 000 chilometri) passano alle province, ed ha stabilito il riparto dei finanziamenti concessi per la graduale loro trasformazione.

Non è qui il caso di seguire in dettaglio i risultati generali dei piani di provincializzazione. Una previsione del Ministero dei lavori pubblici del 1953 indicava chilometri 48.500 di strade comunali da classificare provinciali; accanto a queste c'erano chilometri 10.658 di strade di bonifica; in totale quindi un po' più di 59.000 chilometri. Ma, prima che andasse in attuazione il nuovo provvedimento, dal 31 dicembre 1954 al 31 dicembre 1959, erano stati già provincializzati chilometri 5.178 di strade prevalentemente comunali, per cui si sarebbero dovuti provincializzare ancora chilometri 54.000 circa. Ne sono state approvate, nei piani, per chilometri 50.898.

Con la legge stralcio per la finanza locale alle amministrazioni provinciali viene assegnato un annuo contributo di lire 300.000 al chilometro per nuove strade assunte.

Non c'è dubbio che i comuni potranno trarre un beneficio notevole dai vari provvedimenti sopracitati ed altrettanto dovrebbe essere per la viabilità, anche in considerazione del fatto che le province hanno in materia larghe tradizioni, ma resta il fatto che occorre realizzare al più presto la sistemazione delle strade classificate provinciali – di tutte e non solo di quelle comprese nei piani stralcio approvati dal Ministero dei lavori pubblici (circa 26.000 chilometri sui 51.000 chilometri di nuove strade provincializzate) – poiché altrimenti i comuni, che non hanno mezzi e che sanno che le strade già classificate passeranno alle province, finiranno per abbandonarle del tutto. E, a parte la maggiore spesa futura per i ripristini, nonchè il fatto che manca in merito ogni previsione di stanziamento, chi ci rimette sono i cittadini che devono servirsene.

14. — ALTRI PROBLEMI DI INTERESSE DEGLI ENTI LOCALI

Si ritiene opportuno fare la pura e semplice elencazione, senza entrarvi nel merito, di alcuni progetti di legge, giacenti di fronte alle Camere, di particolare interesse per gli enti locali:

a) legge speciale per Napoli e proposte analoghe per Roma ed altre città d'Italia;

b) abolizione delle leggi contro l'urbanesimo e le migrazioni interne;

c) consorzi per acquedotti;

d) acquisizione di aree fabbricabili (essenziale per consentire agli enti locali di perseguire una politica della casa).

In questa sede pare opportuno sottoporre alla considerazione del Governo e della Camera anche alcuni altri problemi che incidono molto sulla vita di tutti o di parte dei comuni e delle province: basta pensare, a titolo di esempio, alla necessità di ridimensionare le condotte sanitarie, in relazione all'estendersi dell'assistenza mutualistica ed alle nuove prospettive della zootecnica (per quelle veterinarie), al problema igienico-sanitario dei comuni ad economia eminentemente turistica, costretti a predisporre servizi idrici e fognature per una popolazione talora dieci volte più vasta di quella residente, ecc.

15. — CONSIDERAZIONI FINALI SUI COMUNI E SULLE PROVINCE

Ci siamo già particolarmente soffermati sui nuovi compiti dei comuni e delle province e sulla opportunità di un ulteriore potenziamento delle autonomie locali, che sono il corollario del principio della libertà individuale.

In effetti, valorizzare le autonomie locali vuol dire, innanzitutto, riconoscere il diritto di più o meno vaste comunità residenti in un determinato territorio ed organizzato in ente territoriale (tipico e fondamentale il comune) di amministrare da sé (autarchia) i propri interessi locali e darsi proprie norme, nella sicura convinzione, che gli enti stessi, in quanto più vicini e, quindi, più sensibili e più aderenti ai bisogni ed agli interessi locali, possono soddisfare le esigenze che si manifestano nel loro territorio, meglio di quanto non lo possa fare l'autorità centrale.

Tuttavia è bene riaffermare che le autonomie, composte di poteri normativi ed amministrativi più o meno vasti a favore degli enti locali, in nessun caso possono determinare la creazione di piccoli stati nella più vasta comunità statale: gli enti locali sono compresi nell'ordinamento statuale, che è l'unico sovrano e sono tenuti, come ogni altro soggetto, ad osservarne le norme.

Del resto con la dizione « La Repubblica, una e indivisibile » del testo costituzionale, si afferma che l'Italia è uno stato unitario (e non federale) e, quindi, le autonomie dei comuni, delle province e delle regioni contemplano l'adeguamento, nei confronti dei membri delle suddette comunità, delle norme generali contenute nelle leggi dello Stato. Tutto ciò, tuttavia, implica che le autonomie, quale dato permanente ed essenziale della struttura democratica del nostro ordinamento, pienamente rispettoso della dignità umana, siano difese e potenziate, come si è avuto più volte occasione di affermare, « inserendosi senza disarmonie e senza fratture nella vita unitaria della Nazione alla quale tutte si riconducono ». (*Moro*).

Nel corso della relazione sono stati indicati gli strumenti legislativi che possono aprire prospettive nuove o creare le premesse d'una più organica ed efficace azione amministrativa locale, che vanno da una nuova legge comunale e provinciale ad una organica legislazione della finanza locale, fino al piano di sviluppo della scuola, al riordinamento dell'assistenza, dell'edilizia popolare, ecc.

Con la soluzione di questi problemi nuove e sicure prospettive si apriranno per una efficace azione dei comuni e delle province nella diffusione della istruzione e della cultura, nella educazione delle popolazioni, potenziando settori che, oggi, nella maggioranza dei casi, devono essere trascurati (sport, ricreazione, ecc.), con grave pregiudizio per lo sviluppo economico, sociale, morale e civile delle nostre comunità locali.

Agli amministratori comunali e provinciali che hanno operato ed operano a favore delle comunità locali con rigore amministrativo, con volontà innovatrice e di sviluppo, con autentica dedizione agli interessi popolari va la più viva gratitudine del paese, perché essi hanno efficacemente contribuito e contribuiscono all'ordinato progresso di tutto il popolo italiano.

Che questa vigilia elettorale, in preparazione alla rinnovazione dei consigli comunali e provinciali, sia per tutti gli italiani motivo per riconsiderare l'altissimo valore delle autonomie locali per lo sviluppo economico e sociale del paese, per la elevazione spirituale, morale e culturale dei cittadini, per l'inserimento di tutti i cittadini nella vita dello Stato attraverso la partecipazione diretta alle responsabilità della vita locale. Non a torto è stato detto che le autonomie locali sono il più valido strumento per la formazione della nuova classe dirigente e per la educazione dei cittadini alla vita comunitaria nella libertà.

16. — ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI COMPETENZA DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE DELL'INTERNO

A) *Servizio elettorale.* — Il servizio elettorale ha svolto una notevole attività nel campo legislativo, sia per lo studio di provvedimenti legislativi, sia per l'esame delle numerose proposte di legge d'iniziativa parlamentare presentate in materia elettorale.

È da citare, in particolare, la raccolta in testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, che coordina le norme del testo unico 5 aprile 1951, n. 203, con quelle della legge 23 marzo 1956, n. 136.

Alacre attività ha svolto il centro meccanografico del servizio elettorale, nel campo di importanti elaborazioni, quali quelle relative all'entità della popolazione elettorale e delle sezioni elettorali, ecc.

Al fine di assicurare, anche per l'avvenire, al centro anzidetto l'opera di personale esperto e qualificato, è stato presentato al Parlamento un disegno di legge che trovasi davanti alla I° Commissione della Camera per la istituzione della carriera esecutiva dei « tecnici elettorali ».

Contemporaneamente, il servizio elettorale, oltre a vigilare sulla esecuzione dei vari adempimenti delle norme in vigore ed a curare la predisposizione delle operazioni necessarie per il regolare svolgimento delle prossime consultazioni amministrative, ha condotto studi di legislazione elettorale comparata con quella di altri stati e ricerche sulle fonti della legislazione elettorale in Italia; ha predisposto la stampa di due collane, l'una riguardante « *Le leggi elettorali straniere* », tradotte, commentate e comparate, e l'altra « *Le fonti della legislazione elettorale in Italia* ».

Della prima collana sono stati pubblicati, finora, i seguenti volumi:

1°) Volume I – Francia, tomo I. Le leggi del 1958 per l'elezione dell'Assemblea Nazionale;

2°) Volume II – San Marino. Le leggi per l'elezione del Consiglio Grande e Generale.

Sono attualmente in corso di stampa o di preparazione altri testi legislativi.

B) *Anagrafe e stato civile.* — In applicazione delle norme contenute nella legge 24 dicembre 1954, n. 1228, concernente la tenuta delle anagrafi della popolazione e del relativo regolamento di applicazione 31 gennaio 1958, n. 136, sono state risolte ancora numerose vertenze anagrafiche tra comuni di diverse province, favorendo, così, quello assetto nella tenuta dei registri della popolazione, che è necessario fintanto che non saranno esaminate dal Parlamento le varie proposte concernenti il problema dell'urbanesimo e delle migrazioni interne.

Per quanto attiene allo stato civile è da segnalare il contributo dato dal Ministero ai lavori della Commissione internazionale dello stato civile – che si è riunita recentemente dal 1° al 3 settembre a Berlino – mediante la partecipazione di un proprio funzionario. Sono state approvate delle convenzioni, e presentati schemi di convenzione, intesi a promuovere una sempre più stretta collaborazione tra le amministrazioni comunali italiane e quelle degli altri paesi europei, nel reciproco scambio di notizie circa la posizione dei propri amministrati.

C) *Archivi di Stato.* — Anche nell'amministrazione archivistica è stata svolta nel decorso anno una notevole attività.

Nel settore delle pubblicazioni, l'apposito comitato del Consiglio Superiore ha esaminato ed approvato numerose proposte di pubblicazioni archivistiche, tra cui la preparazione di un volume di inventari degli archivi dei Governi provvisori degli anni 1859 e 1860, che impegna gli Archivi di Stato di Torino, Milano, Genova, Parma, Modena, Bologna, Firenze, Ancona e Perugia.

La vigilanza archivistica è proseguita intensa, attraverso le visite ispettive effettuate ad archivi privati e di enti pubblici non statali, con particolare riguarda ai comuni ed alle Opere pie.

Sono state potenziate le attrezzature del centro microfotografico e delle sezioni costituite presso i maggiori archivi, sia con il rinnovo di macchine ormai superate, sia attraverso le dotazioni di nuovi apparecchi.

Nel settore dell'edilizia archivistica si sono ottenute importanti realizzazioni con la costruzione delle nuove sedi degli archivi di Stato di Brescia, Verona, Vicenza, Ascoli Piceno.

Nella nuova sede dell'Archivio centrale dello Stato è stato portato a termine il trasferimento dell'imponente materiale archivistico (170.000 pezzi) che era sistemato in vecchi locali.

Si è svolto a Stoccolma, dal 17 al 20 agosto del corrente anno, il IV Congresso internazionale archivistico, al quale hanno partecipato una delegazione ufficiale e numerosi archivisti italiani. Sempre a Stoccolma, e con la partecipazione dei rappresentanti dell'amministrazione archivistica, hanno avuto luogo un convegno per la terminologia archivistica ed una riunione del comitato per la pubblicazione delle fonti per la storia dell'America latina.

Il Ministero è stato, inoltre, rappresentato nelle riunioni della commissione mista-italo jugoslava, nelle quali sono state esaminate le richieste avanzate dalla Repubblica jugoslava per la cessione di beni culturali relativi a zone passate sotto la sua sovranità.

Nel settore delle pubblicazioni sono stati editi nuovi volumi della collana *Pubblicazioni degli Archivi di Stato:* « *Le Insignia degli Anziani, Appendice Araldica* » e « *Inventario dell'archivio dell'Ospedale di Santa Maria della Scala* », volume I, a cura, rispettivamente, degli Archivi di Stato di Bologna e di Siena.

Sono state di recente inaugurate le nuove sedi degli Archivi di Stato di Vicenza e di

Pesaro ed è stato istituito l'Archivio di Stato di Pescara. A richiesta dei comuni interessati, sono state istituite le sottosezioni di Archivio di Stato di Cagli, Città di Castello, Lanciano, Palmi, Sulmona e Vasto.

Il 20 giugno ultimo scorso, si è riunito il Consiglio Superiore degli Archivi di Stato, che ha esaminato e discusso il progetto di riforma organica della frammentaria legislazione sugli Archivi di Stato.

In conformità alle direttive del consiglio anzidetto, l'ufficio ha approntato uno schema di disegno di legge concernente la delega al Governo per l'emanazione delle norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato e la relazione illustrativa del disegno di legge stesso.

* * *

Di fronte al complesso di iniziative e di opere realizzate, considerati i vasti compiti cui ancora attende il Ministero dell'interno, in tutti i settori della vita del nostro paese, si invitano gli onorevoli colleghi a voler dare la loro approvazione al presente stato di previsione della spesa.

MATTARELLI GINO, *Relatore*.

RELAZIONE DI MINORANZA

1. — PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Camera è chiamata, ancora una volta, a giudicare dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno in una situazione per lo meno strana, rilevata da più di uno degli onorevoli colleghi nel corso della discussione su questo disegno di legge in sede di Commissione. Questo stato di previsione è stato, infatti, presentato dal Governo Segni; discusso – in parte – durante il Governo Tambroni e portato a termine con l'attuale Governo Fanfani. Si tratta di cosa, certamente, non consona ai principî di un chiaro e preciso dibattito, poiché è indubbio che questi tre Governi in questione sono, o almeno si presentano, abbastanza diversi fra di loro. Comprendiamo come la scadenza dei termini costituzionali non abbia consentito all'attuale Governo una modifica sostanziale nella impostazione degli stati di previsione della spesa. Però, resta sempre vero, ed a maggior ragione, che si sarebbe resa necessaria, particolarmente prima dell'inizio della discussione dello stato di previsione della spesa, una dichiarazione del Ministro che illustrasse chiaramente le linee della sua politica in modo da consentire alla Camera di affrontare le singole questioni conoscendo l'orientamento del Governo. In mancanza di essa, era augurabile che relazione di maggioranza si ponesse il compito di superare il limite ed il tono della normale amministrazione e cercasse di mettere in luce i fatti che hanno dato origine al presente Governo, cogliendone le ragioni profonde ed illustrando la politica che da quelle ragioni il Governo intende derivare. Ci sia consentito, perciò, esprimere, ancora una volta, la richiesta più volte avanzata dalla opposizione, di far precedere la discussione degli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri da una dichiarazione o da una relazione che valga a chiarire le linee della politica governativa nei rispettivi dicasteri consentendo, in tal modo, un serio ed approfondito dibattito.

Tanto più grave ci pare oggi, questa carenza in quanto il Governo attuale trae origine da avvenimenti che hanno scosso profondamente la compagine nazionale ed hanno riproposto in tutta la sua asprezza il problema del rispetto e dell'applicazione della Costituzione e del conseguente sviluppo della democrazia in Italia.

Gli avvenimenti del giugno e del luglio scorso non sono stati gravissimi solo per le conseguenze funeste che hanno, troppo spesso, determinato; non solo perché sangue di lavoratori innocenti ha bagnato il selciato delle piazze italiane dal nord alla Sicilia; non solo perché si è assistito dopo molti anni ad uno sciopero politico di proporzioni imponenti – qualunque possano essere le interessate opinioni in merito espresse dalla stampa del grande padronato e dallo stesso Governo –; non solo perché abbiamo visto insorgere la gloriosa unità popolare antifascista in difesa della democrazia e della libertà ma, soprattutto, perché il Governo ha attentato alle libertà costituzionali dei cittadini, ignorando leggi e garanzie poste a salvaguardia dei singoli e della collettività. Tutte queste cose insieme hanno prodotto, per la prima volta dal 1945, la caduta di un governo della democrazia cristiana.

Non si tratta di cosa di poco momento, se si tien conto della natura e del costume di questo partito, in quanto dimostra tutta la profondità del moto popolare ed il drammatico contrasto apertosi sotto la sua spinta nel partito di maggioranza. Occorre, dunque, partire da questi avvenimenti per cercare di chiarire, in primo luogo a noi stessi, quali interrogativi essi abbiano posto nella vita del nostro paese e cercare di comprendere in qual modo il Governo intenda rispondere proprio a questi interrogativi.

I movimenti popolari dell'estate scorsa sono stati determinati dal sentimento antifascista e dalla protesta contro il vergognoso connubio D.C.-M.S.I., Si è affermato, in quei giorni, nella stampa e nei dibattiti parlamentari, che l'animo profondo dell'Italia

resta antifascista ed il Presidente Fanfani, nella sua dichiarazione alla Camera, si è fatto eco di tale affermazione.

Ci troviamo di fronte, dunque, ad una constatazione non secondaria, anzi di primaria importanza, che da se sola postula una precisa scelta politica.

Insistiamo su questo fatto.

Si è soliti affermare, infatti, che la rottura del connubio fra la D.C. e M.S.I. ha risolto il problema posto dal movimento antifascista di luglio. A parte il fatto che tale connubio resta vivo ed operante nel governo regionale siciliano, in molti capoluoghi di provincia, fra cui Roma, in decine e decine di comuni minori, una simile affermazione ha il grave torto di fermarsi alla superficie, di considerare gli aspetti per così dire formali della questione e di rifuggire dal problema di fondo del contenuto reale di una politica. Ora, l'antifascismo ha un contenuto politico preciso e positivo che ha trovato e trova la sua più luminosa espressione nella Costituzione repubblicana.

I movimenti di luglio hanno, dunque, posto l'esigenza immediata di cancellare gli aspetti più rivoltanti, per l'animo nazionale, del connubio democristiano-neo fascista, il problema di fondo del nostro paese e, cioè, della democrazia, del suo sviluppo, delle sue prospettive. La Costituzione ha posto, a questo proposito dei pilastri fondamentali dai quali non si può prescindere se si vuole un reale sviluppo della democrazia italiana.

Due di essi ci interessano particolarmente:

1°) libertà ed ugualianza di tutti i cittadini;

2°) decentramento del potere centrale in organismi autonomi periferici.

In che modo i governi democristiani che da tredici anni dirigono senza interruzione la vita del paese hanno attuato questi principi-cardine della Costituzione? In che modo il governo attuale intende assolvere ai compiti che tali principî pongono, oggi più che mai, in modo urgente?

Per rispondere a queste domande, cercheremo di esaminare il problema sotto il profilo dei rapporti fra lo Stato ed i cittadini nonché dei rapporti fra lo Stato e gli enti locali.

2. — RAPPORTI FRA LO STATO E I CITTADINI

La Costituzione sancisce la libertà e l'uguaglianza dei cittadini come base della vita democratica proprio perché essa fonda la democrazia repubblicana sul principio della sovranità popolare come legittimazione e fonte di ogni potere pubblico.

I diritti costituzionali non sono più una graziosa concessione ma rappresentano l'estrinsecazione dell'assunzione completa di questa sovranità da parte del popolo italiano.

L'azione degli strumenti dell'esecutivo deve avere come scopo essenziale la difesa, la tutela di questi diritti che non costituiscono affatto una sfera di liceità riducibile ad arbitrio degli organi dello Stato.

In realtà si guarda ancora al cittadino con la vecchia mentalità dello stato paternalistico, quando non addirittura reazionario, per la quale l'esercizio pieno dei diritti deve essere contenuto e non garantito, reso più arduo e non stimolato, limitato anziché protetto.

Si può, anzi, affermare che lo stato, in quanto tale, nei rapporti con il cittadino ha assai poco mutato dalla vecchia struttura dello stato fascista, e quasi inalterata è rimasta la natura di tale rapporto.

Due elementi ci sembrano dimostrarlo in modo fin troppo evidente: il regime imperante nel mondo del lavoro ed i poteri e l'azione concreta della polizia nei confronti dei cittadini.

È in aperto contrasto con il principio fondamentale della democrazia – libertà ed uguaglianza dei cittadini – l'uso invalso, in tutti i luoghi di lavoro, della discriminazione costante nei confronti dei cittadini che professano determinati ideali di progresso sociale e politico. Tale discriminazione si manifesta con eguale violenza tanto nella impresa privata quanto nella impresa di stato: anzi, assai spesso, lo Stato ha fornito e fornisce l'esempio all'impresa privata: si vedano in proposito le ripetute denunce sugli arbitrî commessi nelle imprese statali come I. R. I., E. N. I., ecc. di cui si trova ampia traccia nei dibattiti parlamentari.

Questo è un punto nodale della democrazia in Italia e della applicazione della Costituzione. Non è, infatti, ammissibile che la ricerca e, successivamente, la sicurezza del lavoro debbano costare ai lavoratori la rinuncia, apparente o reale non importa, alle loro idee, vale a dire alla libertà del loro pensiero, alla loro dignità di uomini.

Non è ammissibile, con un regime di vera democrazia, che le informazioni fornite dalle autorità dello stato e, in modo particolare, dalla polizia a proposito di questo o quel cittadino, riguardino prevalentemente le sue opinioni politiche, più che la sua onestà o la sua moralità; non è ammissibile, con un regime di democrazia vera, la persecuzione

spietata di cui sono oggetto i lavoratori fino a privarli del lavoro e del pane quando lottano per migliori condizioni di lavoro o manifestano il loro appoggio ad una organizzazione sindacale piuttosto che ad un'altra; non è ammissibile, con un regime di vera democrazia, l'esistenza nelle grandi fabbriche italiane di una polizia padronale, i cui compiti sono chiaramente indicati dalla sua stessa esistenza: attuazione dell'arbitrio padronale, in luogo del rispetto delle leggi e della Costituzione della Repubblica.

In questo campo, così determinante ai fini della creazione di un vero regime di democrazia, lo stato deve agire e agire subito. Certamente non si tratta solo e soprattutto di misure di politica interna, ma di politica economica e sociale. Tuttavia, pare a noi, che alcune misure possano ottenere un notevole risultato. Chiediamo, in primo luogo, l'esempio da parte dello Stato con l'abolizione di ogni forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori da esso dipendenti in forma diretta o indiretta, vale a dire nell'apparato statale, nella scuola e nelle imprese a partecipazione statale. In secondo luogo, chiediamo la proibizione di qualsiasi genere di indicazioni politiche in tutte le informazioni fornite dalle autorità dello Stato o dalla polizia; l'intervento attento e vigilante per garantire le libertà del cittadino all'interno della fabbrica e, se occorre, il procedimento penale contro chi violi tali libertà; la proibizione assoluta delle polizie private di fabbrica.

* * *

Se, poi, si considerano i poteri della polizia, la sua azione concreta, il quadro si aggrava ancora. Sta di fatto che a tredici anni dalla entrata in vigore della Costituzione, a quindici anni dall'abbattimento del fascismo, la polizia è onnipotente tanto da considerarsi il pilastro dello Stato italiano.

L'ampiezza dei poteri ad essa attribuiti; una tradizione di prepotenza di antica data, mai combattuta, anzi alimentata dai diversi governi democristiani; la formazione dei suoi quadri, quasi tutti provenienti dal passato regime fascista: la protezione concessa sempre dal Governo a tutti i suoi componenti, qualunque cosa possano aver commesso nei confronti dei cittadini; una legislazione contrastante con la Costituzione e mai modificata, ne hanno fatto lo strumento primo di violazioni costanti delle libertà del cittadino. Il comportamento della polizia sembra giustificare l'opinione che essa guardi con sospetto al cittadino, in generale, ed al lavoratore, in particolare, come se non fosse soggetto di diritti, ma oggetto di potere, al quale occorre incutere il timore dello stato e di chi comanda, considerando i diritti di cui gode come inesistenti o, comunque, senza alcun peso reale. Un regime di vera democrazia esige che molte cose mutino in questo campo. Non si tratta però, soltanto di tono e di forma come sembra credere il Ministro dell'interno, si tratta, ancora una volta, di sostanza. Tre aspetti ci sembrano degni di seria riflessione e di provvedimenti urgenti:

a) i poteri della polizia in fatto di autorizzazioni e, particolarmente, di autorizzazioni amministrative;

b) l'intervento della polizia nelle controversie del lavoro;

c) il comportamento della polizia nelle pubbliche manifestazioni.

Alle prime due, per quanto di estrema importanza, accenneremo soltanto, ribadendo che, nel primo caso occorre togliere alla polizia gran parte delle attuali attribuzioni per conferirle ai comuni ed alle province e, riaffermando, nel secondo caso, la necessità che le forze dell'ordine restino del tutto estranee alle controversie del lavoro.

I recenti avvenimenti di giugno e di luglio hanno, però, posto in modo drammatico all'attenzione della opinione pubblica interrogativi gravi a proposito del comportamento della polizia in occasione di pubbliche manifestazioni. A questi interrogativi occorre dare una risposta.

L'atteggiamento della maggioranza è di attribuire a casi sporadici, ad agenti che « hanno perduto la testa » i luttuosi e gravissimi avvenimenti di Reggio Emilia, di Palermo e di Catania. Anzi, di fronte alla nostra indignazione e protesta perché sono stati uccisi dieci cittadini italiani in una Repubblica che ha abolito la pena di morte, si cerca di rispondere dicendo che noi solo di essi ci rammarichiamo e non sentiamo il dovere di manifestare il nostro dolore per quegli agenti che sono stati feriti o contusi nel corso degli stessi avvenimenti. Qualche rappresentante del governo è giunto, persino, ad affermare che ci sarebbe da parte nostra una aperta propaganda di odio nei confronti dei giovani che vestono la divisa di poliziotto invece di quella del disoccupato o del lavoratore « anch'essi figli del popolo »

L'accusa è così assurda e palesemente contraria alle affermazioni ed alla pratica della nostra politica, che non merita smentita. Sappiamo molto bene che i responsabili

del comportamento della polizia sono i suoi dirigenti e in primo luogo, i dirigenti politici, vale a dire il Governo.

Ma, o il Governo o i suoi rappresentanti locali hanno la responsabilità diretta di aver ordinato il fuoco contro cortei di pacifici dimostranti che protestavano, ma che non minacciavano affatto le istituzioni dello Stato, e da ciò derivano determinate conseguenze politiche ed amministrative o c'è qualcosa nell'ordinamento stesso della polizia, nello spirito che la anima, nel modo come si reclutano, si istruiscono e si promuovono gli agenti, che è in aperto contrasto con il regime democratico repubblicano. Gli onorevoli colleghi della maggioranza ed il Governo si indignano quando noi avanziamo la prima ipotesi come se li accusassimo di un delitto, ed hanno ragione perché di delitto contro la democrazia in realtà si tratta. Ma la loro indignazione è vana, se il Governo attuale non manifesta, con atti concreti, la sua condanna per ciò che è avvenuto. Malgrado ripetute richieste i prefetti ed i questori dei luoghi ove sono stati uccisi cittadini italiani senza una ragione plausibile, continuano indisturbati a rappresentare il Governo. La responsabilità di questi fatti ricade sulla polizia o su qualcuno dei suoi dirigenti centrali o periferici ? Si apra un'inchiesta parlamentare perché si sappia come ciò si sia potuto determinare, quali ne siano le cause, quali provvedimenti occorrano per ritornare alla normalità della vita democratica. Ma, anche su questa richiesta, il silenzio è sinonimo di rifiuto. Anzi, il premio in denaro dato ai reparti di polizia che spararono sulla piazza di Reggio Emilia, e su cui il Ministro non ha nulla da dichiarare, è un incitamento a perseverare. Tutto ciò è inammissibile in uno stato democratico. Se cittadini italiani muoiono sulle pubbliche piazze, il primo ed elementare dovere di un governo che abbia il rispetto dei principî democratici è di sapere perché essi siano morti e di punire i responsabili. Ciò non indebolisce, certo, la democrazia anzi la rafforza. Allo stato dei fatti noi nulla ancora sappiamo, se non che dieci italiani sono morti per mano della polizia. Ciò alimenta in noi il sospetto che di essi ci si voglia dimenticare come di incomodi oggetti, come se per essere lavoratori e comunisti non fossero uomini. Il ripetersi di simili episodi a distanza di pochi anni, pongono, però, al di là dell'intervento e dei provvedimenti immediati del Governo, il problema più generale di una regolamentazione diversa dell'intervento della polizia nelle pubbliche manifestazioni. Si ripropone perciò con urgenza la modifica del testo unico della legge di pubblica sicurezza da anni rinviata ed è nostra intenzione presentare, in tale sede, proposte per stabilire quali mezzi repressivi possano essere usati dalla polizia in servizio di ordine pubblico, per abolire la dotazione di armi da guerra durante l'espletamento di tale compito, per precisare chi debba chiedere, se necessario, l'intervento della forza pubblica.

3. — RAPPORTI FRA LO STATO E GLI ENTI LOCALI

La Costituzione repubblicana ha fissato, come secondo cardine dello sviluppo democratico, il decentramento del potere statale ad una serie di enti autonomi locali che hanno, appunto, lo scopo di avvicinare il potere ai cittadini, attraverso una specie di democrazia di base. Tali sono le regioni ed i comuni ai quali è garantita la più completa ed ampia autonomia. Se nel settore dei rapporti fra i cittadini e lo Stato il nostro paese è rimasto, in sostanza, alla vecchia pratica dei governi reazionari e centralizzatori, in questo campo la situazione non si presenta diversa anzi, se possibile, peggiore. Due questioni ci sembrano in questo settore determinanti; l'attuazione delle regioni e le autonomie degli enti locali. È persino inutile ripetere, perché troppo nota, la storia della inadempienza costituzionale dei governi della democrazia cristiana a proposito della attuazione delle regioni.

Le regioni si sarebbero dovute costituire entro il 1948 e adeguare le leggi dello Stato alle esigenze delle autonomie locali entro tre anni dalla costituzione delle regioni e cioè entro il 1951. Siamo al 1960 ed ancora non un solo passo si è fatto in direzione dell'attuazione costituzionale. Abbondano, in compenso, le dichiarazioni di convinto regionalismo da parte della democrazia cristiana, che non manca di inserire l'argomento in ogni suo programma, aumentando in tal modo le proprie responsabilità di fronte al paese. Non starò a fare neppure la storia delle commissioni governative create a più riprese con il solo scopo di mettere un freno alla richiesta di molte parti politiche e del paese. Anche l'attuale Governo, non ha fatto eccezione alla regola nominando una commissione governativa per lo studio del problema, dalla quale commissione, sempre per non fare eccezione alla

regola della discriminazione, sono stati esclusi i rappresentanti dell'opposizione.

Oggi l'argomento che si accampa come ostacolo all'attuazione dell'ente regione è quello finanziario. Le regioni costano e non si possono attuare prima di aver trovato altre fonti di gettito. Noi non crediamo a questo alto costo se teniamo presente le condizioni a cui la finanza regionale deve rispondere, condizioni che sono state vagliate e fatte proprie dal convegno nazionale di tutti i movimenti regionalistici che si è tenuto nello scorso aprile a Bologna. Ad esso hanno partecipato ed aderito amministratori e personalità aderenti ai più diversi partiti, repubblicani, radicali, socialisti, comunisti ed, a titolo personale, democristiani socialdemocratici e molte personalità indipendenti.

Le condizioni dovrebbero essere le seguenti:

a) la regione va intesa in una preminente funzione normativa, in un preminente compito di stimolo e di collegamento, di accentramento ed di controllo e in un preminente adempimento di attività amministrativa;

b) in linea normale l'esercizio delle attività legislative deve essere effettivamente assolto delegandolo alle province, ai comuni ed agli enti locali e valendosi dei loro uffici;

c) in linea generale lo Stato deve avvalersi delle regioni nel senso che le regioni, oltre la sfera dell'attività prevista dall'articolo 117 della Costituzione, costituiscono gli strumenti di una utilizzazione coordinata delle spese statali;

d) in linea generale, deve essere effettivamente attuato, senza esitazioni di quantità e di qualità, il disposto della norma VIII delle disposizioni transitorie della Costituzione e dell'articolo 7 della legge 10 febbraio 1953, cioè del trasferimento dallo Stato alle regioni degli uffici (e quindi del personale) che attendono ai compiti riflettenti le materie della potestà normativa regionale e dell'utilizzazione del personale statale e degli enti locali.

Con queste condizioni chiare ed esplicite il problema della finanza regionale non è quello di ricercare nuove entrate per nuove spese ma, in concreto, quello di articolare tutto il sistema tributario, in modo da ripartire l'entrata pubblica e la spesa pubblica fra Stato, regioni, province e comuni.

Il problema non può essere risolto da una Commissione che in anticipo preveda tutto, ma va risolto durante lo sviluppo della vita stessa della regione.

In realtà, appare chiaro che non vi sono argomenti seri per giustificare un ritardo di ben dodici anni nell'attuazione dell'ente regione.

La sola ragione vera sta nella tenace resistenza opposta dal partito della democrazia cristiana alla creazione di un organizzazione democratica rispondente al dettato costituzionale ed alle esigenze di uno stato moderno. Il potere centralizzato è, senza dubbio, più valido per mantenere il monopolio politico della democrazia cristiana che non un potere decentrato, sottoposto al controllo più diretto ed immediato dei cittadini e, quindi, obbligato a rispondere a determinate esigenze politiche e sociali. Si assiste, così, ad una serie di contorcimenti per sfuggire al problema di fondo: non solo si creano commissioni di studio che – a detta del Relatore – il Parlamento non deve disturbare nel loro lavoro, ma si avanzano proposte atte solo a creare confusione. Si parla, così, di province, di modifica delle circoscrizioni provinciali, di sottoprefetture, tutte proposte che non risolvono il problema anzi, oserei dire, lo aggravano. La D.C. si muove, infatti, su una linea totalmente contraria a quella della creazione di una struttura di base del paese veramente democratica, così come ha voluto la Costituzione. Le regioni sono espressione di autogoverno popolare manifestatosi con le elezioni, attraverso il dibattito delle diverse correnti politiche; qui sta la loro natura democratica e rinnovatrice. Le proposte della maggioranza, invece, non fanno che creare organismi governativi sempre più capillari ed estendere il controllo e l'intervento dell'esecutivo ancora più in profondità di quanto già non sia. Questa non è la via per la creazione di un vero regime democratico, ma un ulteriore passo verso l'instaurazione di un sistema di regime ed un rafforzamento dello stato centralizzatore che la Costituzione, in nome della democrazia, ha condannato.

Si richiede perciò al Governo un esplicito impegno a questo proposito al di là dei ma e dei se. Lo richiede l'applicazione della Costituzione, lo sviluppo della democrazia, lo stesso sviluppo economico del nostro paese.

Il tema delle autonomie locali non si esaurisce, tuttavia, con il problema dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Esso si estende alla necessaria riforma della legge comunale e provinciale, a quello di una vera riforma della finanza locale, a quello – infine – della riforma della pubblica assistenza.

Occorre premettere che l'ampio spazio dato dai Relatori di maggioranza al problema degli enti locali non riesce a nascondere il fatto che – anche al di là dell'attuazione dell'ente regione – i principi democratici delle autonomie locali sono stati abbandonati dal Governo e dalla maggioranza, malgrado le ripetute e non nuove riaffermazioni di fedeltà a tali principî.

Sono prova di queste affermazioni:

1°) i fatti e l'attività politica del Governo in questi anni;

2°) il riaffiorare – in affermazioni dei Relatori e dello stesso Ministro – di principî che nulla hanno a che fare con lo stato di diritto e che sono indice dell'orientamento politico dell'attuale Governo;

3°) la consueta genericità nelle affermazioni programmatiche contenute nella relazione e nelle dichiarazioni ufficiali del Governo che lascia la porta aperta ad ogni atto eversivo del dettato costituzionale.

Non è la prima volta, infatti, che ci troviamo di fronte a dichiarazioni di rispetto delle autonomie, ad affermazioni sulla necessità di adeguare la legislazione al dettato costituzionale. Potremmo ricordare come quasi tutti i Relatori sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli interni, dal 1949 ad oggi, non abbiano fatto altro che reclamare l'adeguamento della legislazione alla Costituzione; dal Senatore Umberto Merlin, che nel 1949-50 affermava che la seconda legge fondamentale, dopo quella della riforma della pubblica sicurezza, era la legge provinciale e comunale, è un susseguirsi di belle parole e di intenzioni.

Queste affermazioni non hanno assolutamente significato; i fatti, in primo luogo, contestano la validità di tali affermazioni, sia sul piano della pratica amministrativa, sia sul piano dell'iniziativa legislativa.

Non intendiamo fare qui un elenco, già altre volte compilato, di esempi intollerabili nell'attuale pratica amministrativa, della burocratizzazione costante e permanente, del modo come vengono esercitati i controlli, in modo sopraffattore spesso, ritardatore sempre di ogni realizzazione.

Non si può credere alla sincerità di certe affermazioni o riaffermazioni autonomistiche anche sul piano dell'esame di quanto è stato fatto dal partito di maggioranza dal punto di vista delle iniziative legislative in questi anni. Quali iniziative legislative il Governo o il partito di maggioranza hanno preso in tutti questi anni? Abbiamo solo, quando ancora era in attività l'Assemblea Costituente, una legge di immediato adeguamento e correzione di alcune norme relative alla sostituzione del controllo preventivo con quello successivo di legittimità. E poi? La famosa legge sul decentramento riguarda per lo più funzioni degli organi periferici dello Stato e resta, comunque, sul piano del decentramento burocratico. Che altro? La più seria discussione che vi sia stata in Parlamento, quella attorno alla proposta di legge di iniziativa del deputato Martuscelli, si ebbe soltanto quando, dopo tre anni dalla presentazione della proposta, il Governo fu costretto a presentare un proprio disegno di legge ed accettare la discussione; lo scioglimento anticipato del Senato rese vani, tuttavia, anche quegli sforzi fatti su iniziativa dell'opposizione parlamentare. Questi sono i fatti.

In secondo luogo contestiamo la sincerità di certe affermazioni di fedeltà alle autonomie locali ed alla Costituzione anche perché – e la cosa investe direttamente questo Governo – nella relazione esistono affermazioni di principio che sono inaccettabili e che fanno il paio con recenti dichiarazioni rese dal Ministro Scelba. « È peraltro, evidente – afferma il Relatore – che le autonomie sono utili, feconde di risultati quando siano inserite efficacemente nel sistema politico di sviluppo del paese, quando sia realizzato un rapporto di collaborazione con il Gonverno nazionale, mentre mancano alla loro funzione di sviluppo quando si contrappongono come strumento di opposizione al sistema politico del paese ». Più esplicito, ancora, è stato il Ministro. La differenziazione politica fra amministrazione ed amministrazione è un principio inaccettabile che deve essere respinto. Chi non lo respinge confessa di non volere in Italia lo stato di diritto, afferma, in sostanza, che le autonomie sono valide solo se vi sono amministrazioni che si orientano secondo un determinato punto di vista. Ma questo non ha niente a che fare con la Costituzione.

Oltre al contrasto fra le parole e la pratica politica di questi anni, oltre all'enunciazione di principî eversivi dello stato democratico, terzo elemento che conferma la insincerità delle riaffermazioni di fedeltà democratica, è la estrema genericità programmatica e la nebulosità di alcuni propositi.

Non possiamo essere d'accordo sulla genericità con cui si affronta il problema della nuova legge comunale e provinciale, a prescindere dalla evidente mancanza di volontà di affrontare il problema. Estremamente generiche sono le proposte sullo snellimento dei controlli.

Presupposta l'attuazione dell'ordinamento regionale e la soppressione dei prefetti e delle prefetture, quanto meno come organo intermedio fra Stato ed enti locali occorre, secondo Costituzione, sancire per quanto riguarda i controlli i seguenti principî:

1°) composizione prevalentemente elettiva e di completa emanazione regionale degli organi di controllo;

2°) controlli essenzialmente di legittimità; i controlli di merito limitati ad alcuni atti essenziali (bilancio preventivo e storno di fondi; atti vincolanti il bilancio oltre i 5 anni; contrattazione di prestiti; regolamenti comunali); ridotti e precisati i limiti del controllo ispettivo e sostitutivo;

3°) scioglimento dei consigli provinciali o comunali nel caso di persistenza di gravi violazioni di legge, debitamente accertate e contestate dal competente organo di controllo (proposta della commissione provinciale di controllo e decreto del Presidente della Regione); ricostituzione dei consigli disciolti entro termini ben precisi ed improrogabili.

Norme transitorie – in attesa della realizzazione dell'ordinemento regionale – relative alla composizione e compiti nelle giunte provinciali amministrative, potrebbero anche essere contemplate volendosi affrontare subito il problema.

Riteniamo necessario, da questo punto di vista, tener presente non solo il perfetto adeguamento al dettato costituzionale dei suddetti principî, ma è necessario, altresì, sottolineare le conseguenze pratiche per le amministrazioni e per i cittadini dello snellimento e della democratizzazione del sistema dei controlli.

In secondo luogo, la riforma della legge comunale e provinciale deve poggiare anche sul rafforzamento ulteriore della democrazia nella vita e nel funzionamento degli organi delle amministrazioni locali. Sotto questo profilo essenziali sono le proposte contenute nel progetto di legge 2267 di iniziativa dei deputati D'Onofrio ed altri che, venendo incontro ad esigenze oggettive, non possono più essere eluse:

1°) decentramento attraverso la possibilità di costituire con atto deliberativo del Consiglio – e modalità di elezione fissate con legge regionale – consigli circoscrizionali elettivi (quartiere, rione, frazione) con funzioni deliberative entro determinati limiti e materie;

2°) snellimento e, nello stesso tempo, approfondimento del lavoro dei consigli comunali prevedendo, da un lato, una loro composizione più ampia, atta a realizzare un maggior legame con i diversi aspetti della realtà della vita comunale e, dall'altro, istituzione obbligatoria delle commissioni consiliari, nei comuni al disopra dei 50.000 abitanti per permettere una trattazione più elaborata e al tempo stesso più rapida dei diversi argomenti;

3°) rispetto dei diritti delle minoranze consiliari con norme che facilitino la convocazione obbligatoria del consiglio; che garantiscano la consultazione degli atti da parte dei consiglieri; che disciplinino la possibilità di mozioni di sfiducia al Sindaco o alla Giunta; che istituiscano, soprattutto, il comitato consiliare di controllo con la funzione di assicurare periodicamente la regolarità contabile ed il rispetto dei deliberati del consiglio;

4°) l'intervento diretto degli elettori nella vita comunale attraverso la possibilità di proposte di deliberazioni da sottoporre all'esame del consiglio comunale ad iniziativa di un certo numero di elettori (diverso secondo le varie classi di comuni);

la possibilità dei cittadini di costringere l'amministrazione a sottoporre a *referendum* l'abrogazione totale o parziale di deliberazioni (eccettuato il bilancio ed i tributi) prese dal consiglio e considerate lesive degli interessi dei cittadini stessi;

la possibilità, viceversa, per l'amministrazione di sottoporre a *referendum* preventivo e consultivo tra i cittadini proposte di deliberazione su cui si manifestano particolari perplessità.

Un commento a queste proposte appare superfluo. Basterà sottolineare come lo snellimento nei confronti degli attuali controlli, legittimità, ecc. si integri con il rafforzamento del controllo democratico effettivo e permanente da parte degli amministrati.

Per quanto riguarda la finanza locale dobbiamo ricordare che la legge stralcio si è avuta perché vi fu un'opposizione ferma di tutti i comuni al progetto di legge Tambroni che ora ci si propone di rimettere in discussione.

Quanto alla reale portata dello stralcio si deve, innanzi tutto, rilevare che nei comuni e nelle province la sola parte di disavanzo economico coperta con mutui a pareggio si ritiene abbia superato abbondamente i 100 miliardi di lire (nel 1957 i disavanzi economici coperti con mutui ammontavano a 77 miliardi di lire per i comuni ed a oltre 12 miliardi di lire per le province, in complesso lire 90 miliardi circa: vedi relazione della II Commissione della Camera allo stato di previsione della spesa del Ministero nell'interno 1958-59).

Né questa cifra, già di per sé grave, riesce ad esprimere tutta la tragica realtà in quanto, per opera delle autorità tutorie, gli stanziamenti di bilancio per la spesa sono stati ridotti di gran lunga al di sotto del minimo indispensabile sino a compromettere in molti casi il normale funzionamento degli stessi servizi di istituto.

Di fronte a questa situazione, quali sono i benefici finanziari che derivano dalla legge stralcio ?

A parte l'accollamento allo Stato degli oneri per i mutui a pareggio, limitato solo 650 comuni circa sugli 8.000 esistenti, i comuni, in generale, riceveranno ben pochi soldi dallo sgravio delle spese antincendi e dal contributo per l'istruzione che, se potrà rappresentare qualcosa fra tre anni, ben poco rappresenta per i bilanci comunali dei due prossimi esercizi (vedasi entità contributi in relazione ai disavanzi).

Se, inoltre, si considera che, con la legge stralcio, vari cespiti tributari saranno ridotti o soppressi, ne conseguirà che i benefici per i comuni, ed in specie per i più piccoli e per i più poveri, saranno assai scarsi, quando vi saranno.

Inoltre se si aggiunge:

1°) che nessun provvedimento nonostante gli impegni a suo tempo assunti dal Governo, è stato preso per coprire i nuovi rilevanti oneri per il miglioramento al personale;

2°) che le esigenze tendono a crescere ed a crescere tende altresì il costo dei servizi; non si può non concludere che la situazione continuerà ad aggravarsi se non si prenderanno altri provvedimenti per venire seriamente incontro alle finanze locali. Da qui era partito il nostro emendamento al progetto stralcio per l'istituzione di un fondo di solidarietà a favore dei comuni e delle province in condizioni precarie. Proposta che, purtroppo, è stata respinta.

Comunque, al di là anche di questo problema del fondo di solidarietà, che rimane aperto, c'è l'esigenza della riforma organica di tutta la finanza locale che dia giustizia tributaria ai contribuenti – in particolare nelle campagne – ed autonomia finanziaria agli enti locali, secondo i principî della proposta di legge di iniziativa del collega Fortunati richiamata nella relazione di minoranza allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno dello scorso anno.

4. — CONCLUSIONE

Onorevoli colleghi ! In questa relazione abbiamo di proposito voluto esporre alcuni problemi politici che costituiscono, e non solo da oggi, dei punti nodali della vita politica italiana. Abbiamo tralasciato di entrare in questioni settoriali o particolari, non perché ne sottovalutiamo l'importanza, ma perché in un momento così delicato della vita del paese, questi problemi politici ci sembrano determinanti per lo sviluppo della democrazia. Occorre buttare a mare la pratica della dicriminazione politica; creare con i fatti rapporti nuovi fra i cittadini e lo Stato, basandoli sulla fiducia reciproca, sulla collaborazione, sul rispetto; occorre smantellare il vecchio stato burocratico e centralizzatore per creare una democrazia autentica che trovi respiro nuovo nei governi autonomi locali.

Chiediamo molto ?

Molto forse al partito di maggioranza che ha fatto della discriminazione, dello stato di polizia, del governo burocratico, la base del proprio monopolio politico.

Nulla, però, chiediamo che già non sia previsto, dirò di più, che non sia imposto dalla Costituzione. Farà il Governo un passo su questa strada ? Ce lo auguriamo e prima lo farà meglio sarà, convinti come siamo che solo la soluzione di questi problemi possa far compiere un passo, un decisivo passo in avanti, alla causa della democrazia e della libertà.

IOTTI LEONILDE, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

ART. 2.

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo per il culto, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo predetto relative all'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « Spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio del Fondo per il culto, quelle descritte nell'elenco n. 1 annesso all'appendice n. 1 della presente legge.

ART. 3.

Tutti i pagamenti da effettuarsi sul capitolo n. 30 della parte passiva del bilancio del Fondo per il culto possono imputarsi ai fondi inscritti nell'esercizio 1960-61, senza distinzione dell'esercizio al quale si riferiscono gli impegni relativi.

ART. 4.

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Fondo di beneficenza e di

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « Spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, quelle descritte nell'elenco n. 1, annesso all'appendice n. 2 della presente legge.

ART. 5.

Sono autorizzati:

a) l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate dei Patrimoni riuniti ex economali, di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge;

b) il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie, dei patrimoni predetti, per l'esercizio finanziario medesimo, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « Spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio dei Patrimoni riuniti ex economali, quelle risultanti dall'elenco n. 1, annesso all'appendice n. 3 della presente legge.

I capitoli della parte passiva del bilancio dei Patrimoni riuniti ex economali a favore dei quali è data facoltà di iscrivere somme in applicazione del disposto dell'articolo 41, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti nell'elenco n. 2 annesso all'appendice n. 3 della presente legge.

ART. 6.

È autorizzata, per l'esercizio finanziario 1960-61, la spesa straordinaria di lire 11 miliardi e 700.000.000 per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e per le sovvenzioni ai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.

ART. 5.

Identico.

ART. 6.

Identico.

ART. 7.	ART. 7.
È autorizzata, per l'esercizio finanziario 1960-61, la iscrizione della somma di lire 5.000.000 per provvedere alle spese pel funzionamento della Commissione per la pubblicazione del carteggio del Conte di Cavour.	*Identico.*
ART. 8.	ART. 8.
Per l'esercizio finanziario 1960-61, l'assegnazione a favore della Croce Rossa Italiana per l'espletamento dei servizi di cui all'articolo 2, lettera *a*), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 novembre 1947, n. 1256, è autorizzata in lire 190.000.000.	*Identico.*
ART. 9.	ART. 9
La composizione della razione viveri in natura per gli allievi del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per gli agenti del Corpo medesimo, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio finanziario 1960-61, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.	*Identico.*
ART. 10.	ART. 10.
Il Ministro del tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, e su proposta del Ministro dell'interno, il fondo inscritto al capitolo n. 113 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1960-61, in relazione alle esigenze connesse con l'attuazione della legge 20 febbraio 1958, n. 75.	*Identico.*